Беларусь для начинающих

Владимир Мацкевич

Общественный диалог в Беларуси: от народовластия к гражданскому участию

Минск
Издатель Логвинов И. П.
2012

УДК [323.2+316.42](476)
ББК 66.3(4Беи)6
М36

Серия «Беларусь для начинающих» основана в 2008 г.

Мацкевич, В. В.

М 36 Общественный диалог в Беларуси: от народовластия к гражданскому участию / Владимир Мацкевич. — Минск : Логвинов И. П., 2012. — 103 с. — (Беларусь для начинающих).

ISBN 978-985-562-018-2.

Книга продолжает серию «Беларусь для начинающих» и обращена к проблеме организации общественно-политического диалога в Беларуси. В книге последовательно рассматривается ряд вопросов, которые лежат в основании этой проблемы: от различения понятий «народ» и «общество» до специфики общественной коммуникации и принципов организации диалога. Большое место уделено анализу белорусских прецедентов решения этой проблемы. В приложении представлен аналитический материал Ольги Смолянко о правовом регулировании деятельности общественно-консультативных советов в Беларуси.

Цель книги — сформировать рефлексивное и разумное отношение к организации общественного диалога в Беларуси, предложить понятия, категории и схемы для деятельного отношения к этому процессу. Книга адресована общественным, культурным и политическим деятелям, а также всем, кто интересуется процессами, происходящими в белорусском обществе, и нуждается в адекватном их понимании.

УДК [323.2+316.42](476)
ББК 66.3(4Беи)6

ISBN 978-985-562-018-2

Оглавление

Предисловие

Предложенная Вашему вниманию книга — уже шестая в серии «Беларусь для начинающих». Сама серия со столь провокационным названием обращена к вещам и темам вполне практичным и даже простым. С 1994 года в Беларуси разворачивается программа культурной политики. Это не политика в сфере культуры и искусства. Это программа работы и преобразования тех культурных оснований (норм, образцов, прототипов и т.д.), которые фундируют наше мышление, образ жизни и действий в современной Беларуси. Замысел программы, казалось бы, прост и понятен. Любые преобразования, любые действия должны быть сначала продуманы. Продуманы «здесь и сейчас» в Беларуси, с включением в это продумывание всех обстоятельств и контекстов, всех субъектов и позиций. Самые лучше концепты, теории, технологии и методики, взятые извне, могут служить лишь отправной точкой для собственного мышления и выстраивания стратегии действий. Но для Беларуси это простое требование оказывается не таким уж простым и выполнимым. Сотни и даже тысячи деятелей с усердием и энтузиазмом развивают местные сообщества, улучшают качество жизни, строят нацию и занимаются гражданским образованием, развивают культуру и т.д., не утруждая себя вопросами теоретического, концептуального и методологического плана, не разбираясь, что же представляет собой «материал», с которым они работают. Об итогах мы можем судить по нынешнему состоянию страны. Значит, надо начинать. Начинать независимо

от того, сколько лет и усилий уже потрачено. Надо начинать разбираться с Беларусью.

«Беларусь для начинающих» — это небольшие книги, в которых читателям предлагается, следуя за авторами, начинать организовывать свое мышление, а затем и деятельность, в тех или иных сферах и темах. Это не научная литература, которая претендует на то, чтобы раскрыть истину, дать описание и объяснение того, что есть на самом деле. Книги из этой серии — это изложение пути, который проходят сами деятели культурной политики в своем осмыслении Беларуси. Читатель может двигаться вместе с ними, может строить свою собственную траекторию движения. Но в любом случае он имеет возможность понять, разобраться и, возможно, скорректировать свое движение.

Книга Владимира Мацкевича «Общественный диалог в Беларуси: от народовластия к гражданскому участию» касается темы, которая вызывает сегодня, пожалуй, наибольшее количество споров и яростных дискуссий. И меньше всего в этих спорах разумности и аргументации, стремления понять и разобраться в позициях. Безусловно, трудно спокойно относиться к тому, что представляет собой проблему, без решения которой любые достижения остаются локальными и эфемерными. Но если мы не «докопаемся» и не разберемся с основаниями организации общественного диалога в стране, мы — граждане Беларуси — так никогда и не сможем стать действительными ее хозяевами.

В книге по порядку разбираются вопросы, без обсуждения которых невозможно прийти к адекватному пониманию ситуации. Пожалуй, самой сложной является первая часть — попытка ответить на вопрос «что же такое общество?». Ответить не абстрактно, а деятельно. Затем автор предлагает рассмотреть современные беларусские формы организации диалога общества и государства. И в третьей части он обращается к проблемам организации коммуникации. В дополнение к размышлениям Владимира Мацкевича мы включили в книгу аналитический материал, подготовленный директором Центра правовой трансформации (Lawtrend) Оль-

гой Смолянко, где раскрываются аспекты правового регулирования такой распространенной формы «диалога» в Беларуси как общественно-консультативные советы. Этот текст может послужить читателю материалом для собственного анализа и размышления над проблемой.

В этой книге нет однозначных рецептов, нет тактик и стратегий, которые всегда захватывают своей конкретностью. Здесь изложены основания и размышления. Они не всегда просты и требуют усилий. Но тема и проблема достойны этих усилий. Даже если в итоге читатель отвергнет все предложенные аргументы и ходы, он станет подготовленным и продуманным оппонентом. А это уже шаг к расширению компетентного диалога, которому и посвящена эта книга.

Татьяна ВОДОЛАЖСКАЯ

Введение

Все вопросы, которые обсуждаются в этой книге, могут иметь самостоятельное значение в определенных рамках и контекстах, но здесь эти вопросы возникают в связи с организационными трудностями и проблемами общественно-политического диалога в Беларуси. О том, что и как происходит в нашей стране, существует несколько противоречащих друг другу мнений. Разброс этих мнений лежит в диапазоне от идеализации существующего режима и восхищения всем в стране — до полного отторжения и неприятия всего. Каждое из этих мнений имеет свои основания и, возможно, даже справедливо в соответствующем контексте. Если же рассматривать нашу ситуацию в контексте общественного диалога и в рамках организации такого диалога, то в нашей стране справедливым будет тезис Томаса Гоббса о перманентной войне всех против всех[1]. Пусть это не война с применением оружия, разрушениями и множеством человеческих жертв, но это полная противоположность состоянию диалога. Конечно, такая констатация во многом метафорична и ситуативна. Но все же, приступая к организации диалога, хотелось бы разобраться с представлениями об обществе,

[1] Война всех против всех (*Bellum omnium contra omnes*) в качестве понятия социальной теории Томаса Гоббса была впервые выведена в трактате «Левиафан». «Война всех против всех» описывает естественное состояние общества до заключения «общественного договора» и образования государства.

с тем, как оно организовано. Мы здесь не претендуем на полноту такого исследования и разбора, и тем более не будем ограничиваться теми или иными дисциплинарными рамками. Эта книжка не социологическая, хотя, казалось бы, именно социология призвана разбираться с общественным устройством. Наши установки и задачи далеки от научных. Наука стремится к тому, чтобы дать представление о том, что есть на самом деле. Мы же ищем не столько объективную истину, сколько такое понятие об обществе, которое позволило бы нам разобраться в текущей ситуации и выстроить собственную деятельность.

Желание разобраться с представлениями и понятиями об обществе естественным образом возникает у каждого, кто осуществляет какое-то общественное деяние и сталкивается с неуспехом, с препятствиями и трудностями. Успех общественных деяний не так стимулирует познание общества, как неудачи и провалы. Если наши действия в обществе успешны, то стоит предполагать, что успех основан на правильных и адекватных представлениях, поэтому эти представления нет нужды критиковать, анализировать и препарировать. Иное дело — промахи, неудачи и ошибки. Попытки исправления ошибок, устранения препятствий требуют пересмотра своих знаний и представлений. Так чего же мы не знаем об обществе, что не позволяет нам в Беларуси перейти от «войны всех против всех» к «диалогу всех со всеми»[2]? Или, наоборот, что в нашем знании об обществе ошибочно, неверно, из-за чего мы постоянно терпим неудачи и совершаем ошибки? Выяснение этого требует от нас не только чтения книг, содержащих знание об обществе, но и критики этого знания. Не только учета существующих на данный момент научных, эмпирических и спекулятивных представлений

[2] Здесь мы не будем заниматься обоснованием того, что диалог — это «правильная» форма существования общества в противоположность войне. Примем, хотя бы в пределах книги, это утверждение в качестве аксиологического и прагматического допущения, которым руководствуется автор книги и его коллеги не только в рассуждениях, но и в общественной и культурно-политической деятельности.

об обществе, но и внимательного отношения к природе этих представлений и к методологии получения знаний об обществе.

Порой нам придется задаваться совсем уж наивными вопросами. Поскольку, будучи незаданными, эти наивные вопросы имеют не менее наивные ответы. Наивные ответы — это те, сомнение в которых вызывает не доказательства и аргументы в их пользу, а встречные вопросы типа: «а разве может быть иначе?»; «да кто же этого не знает?» и т.п.

Попробуем разобраться с рядом таких наивных вопросов и рассуждений, чтобы приблизиться к пониманию современных процессов, в которые мы вовлечены в Беларуси.

Понятие об обществе: от очевидности к сути дела

Общество, народ, государство

Кто же не знает, что общества бывают демократическими. Но если это так, то должны быть и недемократические общества, например авторитарные и тоталитарные. Но вот это уже далеко не очевидно! Могут быть авторитарные или тоталитарные режимы в государстве, а общество — это ведь не государство. Но если общество — не государство, то к обществу не стоит применять категорию «демократичное» или «недемократичное». Демократия — это такие взаимоотношения общества и государства, при которых общество стоит выше государства, т.е. государство — это инструмент реализации интересов общества. Государство делает то, что необходимо обществу, а не наоборот. А бывает ли такое вообще? Встречаются ли в истории такие государства, которые стоят на службе общества, а не диктуют ему свою волю? Наивный вопрос? Вроде бы да, наивный. Но не наивно ли само противопоставление общества и государства? Хотя кто же не знает, что государство и общество — это разные вещи!

Мы всегда и везде говорим и слышим в соответствующих контекстах: государство и общество, общество и государство. И практически не встречаемся с какой-то иной точкой зрения на этот

счет. Не встречаемся потому, что уже почти три столетия, начиная с эпохи Просвещения, представление об автономности общества и государства никем не оспаривается. Споры ведутся только о том, хорошо это или плохо! Должно ли общество всегда быть в оппозиции к государству — или они должны стремиться к «симфонии»? Но, может быть, стоит подумать о самом словосочетании «государство и общество», ставшем таким привычным и не вызывающим никаких сомнений.

Может ли быть государство без общества, а общество без государства? Ведь еще в XVII веке в теории Томаса Гоббса сказано, что государство — это такой институт, который ограничивает или берет под свой контроль «войну всех против всех». Но если все ведут войну со всеми, можно ли и стоит ли этих «всех» называть обществом? Не знаем, стоит или не стоит, но «войну всех против всех» стали считать *состоянием общества* (одним из состояний) только в XVIII веке, уже после смерти Гоббса. Именно мыслители XVIII века сделали устойчивым словосочетание «государство и общество», да и само общество сделали реально существующим.

Сейчас уже трудно себе представить, что общество существовало не всегда. Государство вполне могло обходиться без общества. Так, древние греки или китайцы, выстраивая теорию или учение о государстве, пользовались другим устойчивым словосочетанием: «народ и государство».

Если не придавать значения семантике и онтологии, то можно остановиться на наивной версии, что, говоря «общество и государство» и «народ и государство», философы, мыслители, политики имеют в виду одно и то же, просто пользуются разными словами. Но такая наивная версия строится на отождествлении народа и общества, а это очевидная ошибка. В конституциях и юридических и политологических текстах термин «народ» очень часто употребляется в той же функции, что в философских, социологических и политических текстах термин «общество». Но общество не тождественно и не равно народу. Попробуем разобраться с этой нетождественностью.

Что мы подразумеваем, когда говорим «государство и общество»? Мыслители и философы эпохи Просвещения понимали под обществом определенную категорию людей, совсем не многочисленную и никоим образом не распространяемую на весь народ. Общество для них — это скорее то, что совпадает по объему с категорией «светское общество», что совсем недалеко от понятия «высшее общество». Чтобы избежать нежелательных ассоциаций и путаницы, постепенно вводится в употребление категория «гражданское общество», в которой мыслители тех времен пытаются обозначить особый тип отношений между людьми, который проявляется в соотношении с государством. Итак, общество может быть высшим, светским и... гражданским. Потом появилось еще и советское общество как нечто отличное от гражданского.

Если общество не тождественно народу и не совпадает по объему с народом, тогда система «государство и общество» заведомо неполна. «Государство и народ» гораздо более полная система. Народ учреждает государство как институт и является сувереном, хозяином этого института. Во всяком случае, такое представление утвердилось в эпоху Просвещения и считается справедливым для государства-нации. Распространяется оно и на города-государства. Но это утверждение никто не распространяет на империи и государства, учрежденные захватчиками. В системе «государство — народ» нет антагонизма между элементами, скорее полное единство. И нет нужды привлекать какие-то еще категории или сущности, которые не были бы ни народом, ни государством. Даже в античных представлениях о государстве и народе гражданами считались не все жители. И женщины, и рабы были народом — просто не каждый в народе был гражданином, граждане же выступали от всего народа. И такое представительство граждан от всего народа не вызывало возражений. Люди могли стремиться к приобретению гражданства, ведь, став гражданином, человек мог стремиться занять в государстве то или иное место. Несмотря на «представительство», государство учреждал народ, хоть и через своих «лучших людей».

Совсем не так обстоят дела, когда мы рассматриваем систему «государство и общество». Категория «общество» не распространяется

на весь народ, а учредителем государства по-прежнему считается народ. Значит, в системе «государство и общество» присутствует еще что-то, что не является ни государством, ни обществом. Вводя категорию «общество» (гражданское общество), мы не только выделяем какую-то часть народа, но, что важнее, выделяем какие-то особые функции, особые отношения внутри «народа», связанные с «государством», но не покрывающие все многообразие отношений между людьми. Что же это? В широко распространенном представлении о трех секторах автономными считаются: государственные институции и учреждения, коммерческие структуры, неправительственные и некоммерческие организации. Т.е. весь бизнес и коммерческие структуры не относятся ни к государству, ни к обществу! Впрочем, не следует торопиться отождествлять третий сектор именно с обществом, не случайно он определяется отрицательно — через НЕ: некоммерческий и негосударственный, или неправительственный.

Трехсекторальная схема весьма условна и непринципиальна. Границы и рамки секторов весьма размыты, и многие явления мы относим к тому или иному сектору условно, например: местное самоуправление, профсоюзы, религиозные общины, и т.д. Они не очень вписываются в три сектора, но в них обитают люди, там выстраиваются особые отношения.

Таким образом, даже если мы остаемся в рамках системы с двумя элементами — «государство и общество», мы вынуждены учитывать, что за пределами этой системы остается много различных «наблюдателей»: это и бизнес, и церковь, и семья. Такая неполнота имеет свои серьезные последствия. Уже невозможно представителям общества выступать от имени всех перед лицом государства, от имени всего народа, как это было в системе «государство и народ». В античном полисе существовала политическая борьба: различные граждане, представляющие народ, придерживались разных взглядов и представлений и в публичной жизни. Государство являлось институтом, в котором народ в коммуникации сам с собой (одни представители народа с другими) договаривался по всем спорным вопросам.

В системе «государство и общество» все обстоит иначе.

- Кто может говорить от имени общества?

- Как определяется принадлежность того или иного человека к обществу?

- Всякий ли человек, объявивший себя представителем общества (то же самое относится к группе людей или к организациям), может быть признан таковым?

Итак, если мы начинаем пользоваться категорией «общество», отличной от категории «народ», то все поставленные выше вопросы требуют специального рассуждения.

За много веков существования государства выработаны механизмы определения принадлежности человека к народу. Исторически формы принадлежности менялись, усложнялись, и сейчас сосуществует несколько различных типов установления такой принадлежности. Где-то признается принадлежность к народу по рождению, по крови, по родственным связям (через брак, например). Где-то существуют процедуры вступления в подданство или принятия гражданства по самоопределению. Но сама принадлежность к тому или иному народу (независимо от того, какими являются формы этой принадлежности — архаичными, как в варновой системе Индии, или модерными, как в большинстве европейских стран) обычно признается и не оспаривается. *Но принадлежность к обществу практически никак не регламентируется.* Здесь важны только самоопределение человека и признание его в этом качестве другими членами общества.

Нет автоматической принадлежности к обществу, нет обязательности: в общество вступают, к нему присоединяются. Стать членом общества, быть членом общества означает только то, что некие люди состоят в некой конвенции, они договорились между собой о том, что они общество. Это и порождает постоянные проблемы: кто-то договорился, а кто-то нет. Кто-то признает договоренность действительной, а кому-то она представляется весьма эфемерной. Кто-то соглашается априори с публичными высказываниями не-

которых членов общества, кто-то постоянно требует предъявления мандатов и полномочий.

Таким образом, мы должны признать, что народ и общество — явления очень разной природы. Существование народа можно считать онтологически достоверным. А общество исключительно конвенционально. Практически это означает следующее.

Принадлежность к народу не требует осознания, самоопределения и рефлексии. Принадлежность к народу действительна и для новорожденных, и для людей с нарушением интеллектуальных функций. Можно принадлежать к некоему народу, даже не зная об этом, и народ сам не знает всех, кто собственно этот народ составляет.

Принадлежность к обществу, наоборот, невозможна без осознания, самоопределения и рефлексии. Вопреки афоризму Энгельса, что нельзя жить в обществе и быть свободным от этого общества, именно по отношению к «обществу» дела обстоят иначе. Это утверждение могло бы быть справедливым, если заменить в афоризме «общество» «народом». Поэтому народ, через учрежденное им государство, может установить юридический принцип: «незнание закона не освобождает от ответственности». Попробуйте представить себе этот принцип в обществе!

В обществе могут быть приняты разные представления о свободе. Общество может приветствовать свободу или отвергать ее, может допускать свободу в одних сферах и быть крайне категоричным в других. Но все, что может себе позволить общество по отношению к своим членам — это осуждение и исключение, или остракизм.

Человека могут отказаться принимать в высшем обществе за то, что он не придерживается каких-то норм этикета. Но никто не станет утверждать, что нормы высшего общества обязательны для исполнения кем-то, кроме тех, кто их принимает сознательно. Тот, кто не принимает соответствующих норм, просто не может входить в высшее общество, но может входить в какое-то другое — например, тайное общество. Тайные общества отличаются некоторым

своеобразием в силу своей секретности. Исключение из тайного общества не так гуманно, как из светского высшего общества. В целях сохранения тайны исключение из тайного общества может быть сопряжено с убийством бывших членов. Однако принадлежность и к тайному обществу определяется осознанием, самоопределением и рефлексией.

Поэтому свобода в обществе напрямую зависит от степени осознания, точности самоопределения и рефлексивности. Что это значит? Например, в тайное общество человек может быть вовлечен хитростью. Человеку дают ограниченную информацию, поэтому он не может принимать вполне осознанных решений. Человека могут шантажировать, поэтому он самоопределяется вынужденно. Человека могут просто обманывать. Правда, рефлексивный человек может подозревать обман даже там, где его нет. Общества состоят из людей, и ничто человеческое им не чуждо. А это значит, что не только вхождение или вступление в общество определяется осознанием, самоопределением и рефлексией, но и каждый шаг и поступок в обществе сопровождается осознанием, самоопределением и рефлексией. А это делает общество крайне нестабильным и неустойчивым. Все в обществе пронизано подозрениями, сомнениями, переживаниями и метаниями. Стремление к простым определениям и формулировкам очень вредно при рассмотрении всего, что связано с понятием «свобода». Простые формулировки и определения не связывают понятие «свобода» с сомнениями, подозрениями и метаниями, а только со свободой от ограничений и свободой проявления желаний и стремлений. К чему это ведет, очень хорошо описал Достоевский в «Преступлении и наказании». Сомнения Раскольникова «после того» не искупают ошибок от упрощенных представлений его же «до того». Раскольников не был свободным, совершая преступление; не может стать свободным, переживая, мучаясь и сомневаясь после совершения преступления. Сомневаться нужно было до того, и осознание должного в этих сомнениях и делает человека свободным — *свободным для* осознанных действий и *свободным от* преступной бездумности действий.

Природа понятий: техническая versus онтологическая

Чтобы продвинуться дальше в разборе и обсуждении «наивных вопросов», нам надо отклониться в более сложную область: разобраться в построении понятий и категорий, которыми мы пользуемся, отвечая на «наивные» вопросы. Подойдем к понятиям, которые мы различали — народ и общество, — с другой стороны. Оба эти понятия являются собирательными, популятивными. И народ, и общество — это не нечто целое, а некие множества. Эти множества мы можем пытаться определять либо через свойства и характеристики элементов множеств (например, назовем народом определенную группу людей, у которых есть сходные признаки — язык, место проживания и т.д.), либо через некоторые онтологические априорные полагания субстанции, как будто бы это уже не множество, а нечто единое (например, припишем народу некую сущность — дух, душа).

Такого рода определения взаимодополняемы, поскольку даются в разных подходах, называемых реалистическим и номиналистическим. Реализм (в схоластическом смысле) общие идеи и понятия (universalia sunt realia) рассматривает как существующие. Номинализм же трактует общие понятия и категории (в частности, «народ», «общество») лишь как имена, но не как сущности (то, что действительно существует).

Реализм оперирует априорными онтологическими определениями, апеллирующими к сущности и природе общих понятий, и страдает всеми соответствующими пороками — эссенциализмом, неверифицируемостью и нефальсифицируемостью[3]. Онтологические свойства и качества народа и общества непроверяемы и

[3] Соотношение процедур фальсификации, верификации и эссенциалистского подхода изложено в трудах К.Поппера. См.: Поппер, К. Логика и рост научного знания. — М.: Прогресс, 1983; Поппер, К. Открытое общество и его враги. Т. 1—2. — М., 1992.

неопровергаемы. Они всегда были и будут спекулятивными. Но в реалистической познавательной установке они вполне оправданны. Более того, если реалистическая познавательная установка дополняется техническим, или организационно-техническим, отношением, то такие понятия и категории могут быть корректными, полезными и эффективными, по крайней мере с точки зрения прагматики. Например, как только априорные и спекулятивные рассуждения о народе, нации, обществе и государстве, изобретенные и распространенные в Европе XVIII века, были взяты на вооружение прагматичными американцами, боровшимися за независимость от Англии, и дополнены организационно-техническим отношением, были образованы Соединенные Штаты Америки, существующие по одной конституции вот уже два с половиной века.

С другой стороны, в номиналистической познавательной установке формулируются эмпирические понятия и представления. В этом подходе приходится констатировать, что ничего из того, что придумали реалисты, в реальности-то и не существует. Так, например, уже стало банальностью, что нации — это воображаемые сообщества (Б.Андерсон). Что общество (социум, социальное) — это абстрактная категория без сколь-нибудь определенного содержания и может распространяться на все, что не природа (Ф.Хайек). Что не существует ничего, что соответствовало бы любому социальному учению, — в эмпирике можно обнаружить только отдаленные аналогии с априорными представлениями или идеальными типами (М.Вебер). Что не существует даже общественного мнения как некоего усредненного аппроксимирующего мнения разных субъектов в единое мнение некоего мегасубъекта (П.Бурдье). Эмпирические исследования таких искусственно сформулированных объектов, как народ и общество, проводимые уже полтора столетия, оправданы не тем, что обеспечивают знанием общественно-политическую практику, а тем, что развенчивают разного рода спекулятивные социальные теории и тем самым пытаются страховать нас от ошибок и заблуждений.

Правда, ничего из этого не получается, поскольку в общественной и культурной практике люди используют реалистическую установку

и соответствующие категории, осуществляя и воплощая их в жизнь своими действиями, а не номиналистическую установку, которая распространена в науке.

Категории «общество», «народ», «нация» практичны и эффективны не тогда, когда ими описывают то, что якобы ЕСТЬ общество, народ, нация, а тогда, когда ими предписывают, чем общество, народ, нация ДОЛЖНЫ БЫТЬ.

Собственно, в этом суть технической, или организационно-технической, установки. И в этом организационно-техническая установка универсальна как для объектов природы, так и для объектов культуры и общества. Например, эмпирика свидетельствует, что тела тяжелее воды тонут в воде, а тела тяжелее воздуха «тонут» в воздухе, т.е. не летают и не могут летать. Так утверждает наука. Техника же ставит вопрос иначе: не важно, тонут ли такие тела в воде и в воздухе, важно другое — если они ДОЛЖНЫ летать (или плавать), то как они должны быть организованы, или какая форма должна быть им придана, или какие внешние силы к ним должны быть приложены?

То же самое и с обществом, нацией и народом. Не важно, что эмпирика показывает, что народ отстранен от управления государством, сувереном и учредителем которого он является. Важно то, как организовано взаимодействие народа и государства, чтобы вернуть народу утраченную функцию. Собственно, для решения именно этой технической задачи — вернуть народу утраченную им функцию управления государством — и была придумана деятелями эпохи Просвещения категория «общество».

Понятия и категории формулируются, изобретаются, конструируются. Причем формулирование, изобретение и конструирование понятий не всегда имеет целью описание или объяснение какого-то явления или объекта. Иногда, а в технических и гуманитарных областях даже часто, понятия и категории формулируются, изобретаются и конструируются для того, чтобы создавать то, чего еще нет, не было никогда, но должно было бы быть.

Но что значит — должно? Кто определяет, что должно быть, а чего не должно быть? Во всяком случае, на этот счет возможны разные мнения, если только не предположить, что существует единственная истина и тот, кто знает эту истину. Или может узнать! Значительная часть мыслителей и деятелей эпохи Просвещения соглашалась с этими предположениями.

Отцы американской революции были верующими христианами, поэтому точно знали, что истина существует, знали Того, кто эту истину знает, и относились к себе как к тем, кто тоже может знать истину. Философы и революционеры в Европе чаще были агностиками или даже атеистами, но они верили в науку. Наука тоже исходит из предположения, что природа познаваема, а знание истинно только тогда, когда соответствует природе. А ученые — люди науки, это именно те, кому дано познать истину. Так действовали политики XVIII века: в Америке устанавливали новое общество и государство, опираясь на «известную всем» истину и авторитет Священного писания, дополненного писаниями тех, кто ее, эту истину, познаёт. Во Франции отвергали авторитет Библии и церковников, опирались на авторитет науки и сочинения тех, кто, занимаясь наукой, познал законы развития природы. Да, в XVIII веке — всё еще природы, а не общества. На научное познание закономерностей развития общества революционеры Франции и ученые XVIII века еще не претендовали. Об этом стали задумываться немцы Фихте и Гегель, но они только задумывались об этом. А вот объявить о том, что законы развития общества уже познаны и могут быть основанием для практических действий, осмелился только Маркс.

Собственно, Маркс был главным виновником превращения категории «общество» из технической в онтологическую. Только после Маркса общество из того, что должно быть создано, что нужно культивировать, о чем нужно неустанно заботиться, превратилось в объективную реальность, в то, что существует независимо от нашего осознания, самоопределения и рефлексии. И у этого объективно существующего общества существуют объективные же законы. Объективные — значит, такие, о которых не обязательно нужно

договариваться, спорить и соглашаться, которые можно принимать и не принимать. Объективные — значит, такие, которые можно познать, а потом эту познанную истину положить в основание политической практики. Собственно, так возник исторический материализм как учение, в котором категории «общество» отводится центральная роль, и так возник коммунизм как практическая реализация этого учения.

В такой переформулировке понятия и категории «общество» Маркс порвал с традициями Просвещения. Все общественно-политические практики, основанные на историческом материализме Маркса и на Манифесте Коммунистической партии, занимались скорее тем, что ограничивали общество, чем развивали; скорее подчиняли его государству, чем укрепляли его автономию; скорее отождествляли его с народом, чем подталкивали человека к самоопределению.

Если мы хотим разобраться с тем, что есть общество как понятие и историческая категория, нам следовало бы вернуться к философии XVIII века и домарксовским социальным представлениям. Если мы хотим сконструировать и организовать современный, гуманный, приемлемый для всех людей тип взаимоотношений человека и государства, нам следовало бы вернуться к представлениям об обществе до Маркса и марксизма. И не просто к представлениям до Маркса, но к их организационно-технической форме существования. Домарксовские представления об обществе нам нужны будут для критики марксизма, в том числе для его переосмысления. Причем реалистический ракурс понятий и представлений об обществе нам необходим в его домарксистском виде, тогда как номиналистический ракурс мы должны разрабатывать, не забывая о Марксе и марксизме. Предчувствуя в этом месте недоумение и недовольство читателя, которое сегодня зачастую вызывает апелляция к Марксовым представлениям, хочу подчеркнуть: в современном мире невозможно понять ничего, не зная и не понимая Маркса и того, что *изменено в мире по его учению*.

Общество как условие самоопределения и само–идентификации

Так что же такое общество? Фридрих Хайек не зря предостерегал от бесконтрольного и нерефлексивного употребления категорий, производных от слова «общество». От такого употребления слова утрачивают смысл и значение, остается только голая форма. Вроде бы мы имеем дело со значимым словом (именем существительным или прилагательным), а на самом деле оно оказывается местоимением или даже артиклем — тем, что ставится по утратившим смысл нормам перед теми или иными словами. Социальные сети, социальное жилье, социальное пособие, социальное обеспечение, социальное государство — что во всем этом социального или общественного? А где в ООО (общество с ограниченной ответственностью) собственно общество? Если в ООО трудно обнаружить собственно общество, почему оно должно быть в ДОСААФе (добровольном обществе содействия армии, авиации и флоту)?

Общество, которое противопоставлялось государству в XVIII веке, существовало скорее как клуб или совокупность клубов. Это очень важно понимать сегодня, когда тех клубов, что были в XVIII веке, уже нет. Но попробуем разобраться сначала в появлении этого «клубного» общества.

Кто бы ни придумывал идеальное государство, в этом государстве важнейшее место занимал народ. Народ учреждал государство, выбирал царя, смещал тиранов, одобрял законы или протестовал против них. Народ правил. И в идеальном государстве всех утопистов народ правил непосредственно, приходил на народное собрание, выдвигал спикеров. Успешные спикеры получали одобрение и становились демагогами или лидерами мнений. Некоторым из них предлагали занять государственные должности, чтобы реализовать то, что решил народ. У людей, составлявших народ, существовало

два модуса, или образа, жизни: частная жизнь и публичная. Это была пока не общественная жизнь, а именно публичная: публика как народ, собранный в одном месте — на Форуме или в Колизее. Частная жизнь — это повседневность. Публичная жизнь обеспечивала связь частного человека с народом, и эта связь состояла в участии в управлении общими (народными, а не частными) делами. Это очень важный аспект: частная и публичная жизнь — это модусы жизни каждого человека в народе.

Но такие народные собрания, такой суверенитет народа и такой образ жизни существовали к XVIII веку только в литературных сочинениях утопистов. Окружающая действительность была совсем не такова. Абсолютное большинство людей вело частную жизнь, почти никак не участвуя в жизни публичной, даже просто в делах народа, не говоря уж об управлении государством. И были официальные лица, или люди на государственных должностях, которые всем и управляли.

Феодальные государства создавались и учреждались вовсе не народом, и сувереном в них был не народ. К XVIII веку городов-государств, в которых еще помнили, что эти государства учреждены народом, практически не осталось. Самоуправление в большинстве средневековых городов строилось не на традициях народных собраний или вече, а на взаимодействии автономных корпораций, гильдий и цехов. Право на самоуправление рассматривалось не как суверенное право жителей города, а как привилегия или дар монарха. Эмпирическая реальность XVIII века не давала никаких аргументов в пользу априорных представлений о демократии, о правовом государстве, о праве общества контролировать государство или о чем-то подобном. Единственное, что существовало в XVIII веке, это клубы или собрания людей после государственной службы или после работы на частном предприятии.

Естественно, что по большей части в таких клубах или на таких собраниях участники просто прожигали жизнь, расслаблялись от трудов. Но появлялись интеллектуальные клубы, где обсуждались научные проблемы и труды модных мыслителей. Появилось нечто

вроде офицерских собраний, куда ходили аристократы-военные в мирное время. Раньше не было регулярных армий. На войне не до клубов, а после войны аристократы-офицеры расходились по своим владениям и вели обычный образ жизни феодалов или деревенщины. В XVIII веке стали формироваться регулярные армии. Аристократы служили не только во время войны, но и в мирное время; в столицах они посещали придворные мероприятия, а в провинции вынуждены были сами заботиться о досуге. В клубах XVIII века зарождалась новая форма публичной жизни, не связанная с непосредственным участием в управлении государством, а отстраненная — наблюдение, комментирование, оценивание и критика. Члены клубов и собраний понимали, что они сейчас никак не влияют на государственные решения и вообще ни на что не влияют. Но именно поэтому (потому что ни на что не влияют) они могут свободно разговаривать, обсуждать и оценивать. Обсуждать и оценивать в том числе и все то, в чем участвуют, будучи на службе. Офицерам даже в мирное время не позволяется обсуждать и оценивать действия начальства и приказы. То же самое касается чиновников в разных канцеляриях. Но это на службе! Зато в выходной день или вечером после трудового дня чиновник, офицер, служащий, священник, профессор университета могли встретиться в фойе театра и обсудить дела друг друга, на которые не могли и не собирались влиять. Обсудить и покритиковать, покритиковать и оценить, оценить и рассказать об этой оценке и тому, кого оценивают, и всем, кто хоть и не влияет ни на что, но оценивает.

Такого рода необязательные обсуждения между людьми, никак не зависящими друг от друга по службе или бизнесу, породили несколько значимых эффектов, постепенно изменивших лицо мира. Попробуем назвать хотя бы некоторые из этих эффектов.

Появилось общественное мнение. После такого обсуждения человек возвращался на службу, зная, что о его службе думают другие. Другие — это не начальство, не король или хозяин. Просто другие люди, которые ничем ему не обязаны и он им ничем не обязан. Общественное мнение — это не мнение хозяина, суверена, не

мнение семьи, не мнение зависимых от тебя людей или людей, от которых ты зависишь. Общественное мнение — это мнение людей, никак не связанных с предметом этого мнения.

Появилось свободное критическое мышление. Вообще, о генезисе мышления редко задумываются за пределами узкой прослойки философов и методологов. Даже логикам и психологам мышление дано как нечто статичное и вечное. Обычно генезис мышления связывают только с учеными занятиями, с университетами, кружками ученых. И у такой версии много оснований. Но свободное критическое мышление нового времени имеет богатую, нелинейную и неоднозначную историю. Клубы и собрания XVIII века — важнейший этап в становлении современного мышления. Более того, мышление в клубах и собраниях имеет такие особенности и преимущества, которые почти не встречаются в академическом мышлении, в университетах. Свобода и критичность — главные из этих особенностей и преимуществ. Мышление ученых дисциплинарно. Оно втиснуто в узкие рамки профессиональных норм, традиций, стереотипов, оно корпоративно, и к дисциплинарному мышлению нужно получать допуск, пройти ценз. А проходят ценз обычно не те, кто мыслит свободно, креативно, инако, а те, кто выдерживает норму, следует канону, мыслит так, как принято в корпорации ученых или философов. В клубе такого ценза нет. В клуб приходят из разных дисциплинарных областей и не связанных друг с другом корпораций. Даже если члены клуба не сильны в мышлении, само столкновение разных суждений, построенных по разным дисциплинарным нормам, с непонятной практикой верификации, уже требует критичности, сомнения. А поскольку никто никого не обязывает в клубе рассуждать по норме или судить корпоративно, то свобода поощряется при принятии любых правил и норм клуба.

Появилась автономная гражданская позиция. «Служить бы рад, прислуживаться тошно» — такое могло быть сказано только в клубе, но никак не на самой службе. Правда, Чацкий говорил это в выродившейся форме клуба — в светском салоне. В клубе чиновник, военный, ученый, священник могли рефлексивно отнестись к своей

службе и получить реакцию других людей, которые наблюдают эту службу со стороны. Помимо внутренней позиции — подданного на службе государю/государству — у человека появилась внешняя, рефлексивная и критическая позиция. Именно эта, внешняя, рефлексивная и критическая позиция и стала осознаваться как гражданская. Рассматривая общие дела (политическую сферу), каждый член клуба мог относиться к ним с двух автономных позиций: позиции исполнителя чужой воли и решений (чиновник, служащий, подданный государя) — и позиции свободного гражданина, подкрепленной общим мнением членов клуба. Очень часто эти позиции могли вступать в противоречие друг с другом. Члены клуба учились ставить гражданскую позицию на первое место, отдавая ей приоритет перед позицией подданного, чиновника, перед профессиональной позицией, перед умозрительной теоретической позицией: «Поэтом можешь ты не быть, но гражданином быть обязан».

Появилась возможность произвольной свободной самоидентификации. Клуб — это всего лишь сообщество людей, собирающихся не по обязанности, а по доброй воле. Можно было входить в один клуб или несколько, даже если это были закрытые клубы. Раньше люди тоже собирались вместе для обсуждения. Церковная община — это тоже собрание, и с XVI века церковные общины играли огромную роль в Европе. Собирались вместе родственники, те, кто вместе работает или живет по соседству. Но все эти типы собраний не предполагали свободы выбора, участники таких собраний характеризовались каким-то одним свойством: родственные отношения, совместная работа или общая территория проживания. Клуб возникает в городах, и на собрания клуба приходят, зачастую отказываясь от других собраний, уходя из каких-то референтных групп, в которых люди состоят по обязанности. В клубах складываются личные отношения, которые нуждаются в оформлении хотя бы через номинацию, чтобы отвечать самим себе на вопрос: «Кто мы?» И в каждом клубе на этот вопрос отвечали по-разному. К таким ответам, существенно различавшимся между собой, можно отнести этническую и гражданскую идентичность в рамках складывающихся в ту эпоху современных наций. Особенно

интенсивно процесс образования нации в XVIII веке разворачивался во Франции и Речи Посполитой. И во Франции, и в Польше, и в Литве люди в клубах осознавали себя представителями единой нации. Бургундцы, нормандцы, бретонцы и аквитанцы идентифицировали себя как французов. Но не просто французов, а граждан. В Речи Посполитой после разделов гражданская идентификация во многом утратила смысл, поэтому стала доминировать другая тенденция в установлении идентичности — этническая: мазуры, ляхи, беларусы, литвины и другие начинали мыслить себя этническими поляками — обществом воображаемой единой Польши. Так на двух концах Европы стали доминировать разные тенденции в становлении современных наций: гражданская нация во Франции — и этническая нация в разделенной Речи Посполитой. Но этими двумя вариантами не ограничивался выбор идентичности в клубах: была возможна религиозная, профессиональная и любая другая идентичность по интересам, стилевым предпочтениям и т.д. Но по какому бы варианту ни производилась самоидентификация в клубах, все они мыслили себя обществом, понимая, что где-то рядом существуют другие общества.

Из совокупности различных обществ возникает гражданское общество. Поскольку гражданская идентичность или осознание своей автономной гражданской позиции мыслились приоритетными во множестве других идентичностей, то постепенно совокупность различных обществ стали осознавать и номинировать как гражданское общество. *Гражданское общество открыто для любого гражданина, но не распространяется на каждого.* Сразу после Французской революции было введено обращение французов друг к другу «citoyen» — «гражданин». Это обращение к любому, хотя не каждый, кого называли гражданином, действительно занимал гражданскую позицию. И постепенно в современных нациях «гражданское общество» ставится в такое же отношение к «государству», в каком в идеале античной демократии и в конституционной практике «народ» находится с «государством». Гражданское общество заменило народ в его функции суверена, в управлении государством, в контроле за государством.

Но это не было полной заменой, даже адекватной заменой. Эти неполнота и неадекватность связаны с тем, что как сами понятия «общество» и «народ», так и явления, обозначаемые этим понятиями, имеют разную природу, что мы описали выше. Эта разница в понятиях и явлениях имеет весьма существенные последствия:

• решения народа обладают безусловной легитимностью, тогда как любые общественные решения изначально сомнительны;

• воля народа воспринимается как абсолютная, а у общества воля практически отсутствует — общество делегирует волю и волевые проявления индивидуальным членам;

• воля народа может принимать форму безмолвия или бездействия. Но и безмолвный, пассивный, бездеятельный народ признается существующим. Общество же, если не говорит и не действует, то и не существует.

Современное общество, складывающееся и развивающееся с XVIII столетия, построено на коммуникации, живет и действует коммуницируя — договариваясь. Общество — это говорящие, высказывающиеся, слушающие и понимающие люди.

Если люди не говорят и не слушают друг друга — общества нет. Именно поэтому гражданское общество так болезненно относится к свободе слова. Свобода слова — это главное условие существования гражданского общества, да и просто общества. Поэтому нет общества в концлагерях и тюрьмах. Мафии и банды есть, а общества нет. Поэтому общества нет в тоталитарных государствах. Народ есть, а общества нет.

Но формы коммуникации могут быть разными, и эта разница определяет различие между обществами.

Диалог как фактор политической модернизации

Клубы и то первоначальное общество, сформировавшееся в XVIII веке в некоторых странах Европы, породили множество явлений современной жизни и деятельности, которых не было в предшествующей истории; тогда же сформировались отношения, не существовавшие прежде. Новые явления и новые отношения не вытеснили старые, а надстраивались над ними, дополняли. Однако при этом старые типы и формы отношений не могли оставаться прежними, они вынуждены были меняться под воздействием новых отношений, в противном случае должны были отмирать или уничтожаться.

Поскольку нас интересуют в первую очередь новые явления и общественные отношения, то сначала немного коснемся того, что происходит со старыми, чтобы потом сосредоточиться на новых.

Самым характерным примером того, как изменялись или отмирали старые явления и старые формы отношений, может быть институт монархии. Поскольку демократия была идеалом для большинства мыслителей и лидеров мнений в клубах и обществах эпохи Просвещения, то монархия рассматривалась ими как архаизм и то, что должно быть уничтожено. Во Французской революции монархия стала первым из институтов, который был ликвидирован. Правда, потом несколько раз предпринимались попытки реставрации этого института, но во Франции он так и не был восстановлен. Однако, не без участия Наполеона, были реставрированы монархии в Нидерландах и Бельгии — странах, которые до этого имели республиканскую форму правления. Кардинальным образом были пересмотрены принципы функционирования монархических институтов в Великобритании, Швеции и Дании. Никак не препятствуя возрастающему влиянию становящегося гражданского общества на государственные дела и политику, монархии в этих странах не сопротивлялись демократизации — напротив, шли на-

встречу гражданскому обществу и индивидуальному гражданину, идентифицирующемуся с гражданским обществом.

«Не знаешь, что лестней для мудрости людской:
Иль вавилонский столп немецкого единства,
Или французского бесчинства
Республиканский хитрый строй».[4]

И дело вовсе не в лестности для людской мудрости, а в эффективности достижения поставленных целей. Цели и ценности гражданского общества к концу XVIII века были оформлены в Декларации прав человека и гражданина. Независимо от того, в каких отношениях с революционной Францией находились другие государства Европы, гражданское общество различных стран с энтузиазмом восприняло основные идеи не только Декларации прав, но и весь кодекс революционных законов, известный как Кодекс Наполеона. Если считать реализацию прав человека и гражданина целью гражданского общества, то придется признать, что в монархических странах Северной Европы эти права были реализованы раньше, чем в революционных республиках, и гораздо полнее. Так, во Франции еще не были демонтированы гильотины времен террора, а в Швеции уже был введен пост омбудсмена — должностного лица в государстве, обязанностью которого был контроль за соблюдением прав шведских граждан и реализацией ценностей гражданского общества.

Почти так же обстоят дела с институтом церкви. В Европе есть страны, которые столетиями ведут борьбу за секуляризацию, за отделение церкви от государства и школы от церкви. И эта борьба до сих пор не закончена, что, как считается, сильно ограничивает свободу и реализацию прав человека. Но демократические институты той же Швеции никем не подвергаются сомнению, хотя лютеранство там является государственной религией. В Великобритании нет проблем с секуляризацией и свободой совести, хотя там монарх является одновременно и главой государства и главой англиканской церкви.

---

[4] Тютчев Ф. «Не знаешь, что лестней для мудрости людской...» 1848 г.

Тот факт, что ряд стран Европы существенно опережает другие по реализации ценностей гражданского общества и идеалов Просвещения, был замечен давно. Вместе с тем было замечено, что это достигается не через революции и разрушение предшествующих форм организации государства и общества, а наоборот — развитие сопровождается сохранением традиций и модернизацией архаичных форм государства. Этот факт пытались объяснять разными причинами — от особенностей национального характера до особого исторического пути и многовекового отсутствия войн. Все эти объяснения не выдерживают критики. Бельгийцы наполовину французы, поэтому ссылки на национальный характер несостоятельны. Другая часть бельгийцев, фламандцы, на протяжении всей истории разделяла судьбу своих северных соотечественников, которые постоянно воевали. Да и шведы еще в XVIII веке были довольно воинственным народом: последняя война Швеции с Россией была в 1808-1809 годах.

Возможно, успехи некоторых стран в развитии гражданского общества и демократии вызваны именно начавшимся в конце XVIII века *диалогом государства и гражданского общества.* Вступая в диалог с элементами гражданского общества, монархии Северной Европы и Великобритании обеспечивали лояльность гражданского общества к традиционным институтам: монархии, наследственной аристократии, церкви, образования. Сохранение традиционных институтов не тормозило общее развитие в этих странах потому, что сами эти институты модернизировались синхронно с национальным развитием.

Общественные консультации, диалог и народовластие «по–беларусски»

Итак, в предыдущей главе мы задавались, казалось бы, наивными вопросами об обществе, пытались разобраться в природе этого явления, чтобы иметь возможность анализировать беларусскую ситуацию и отсутствие в ней общественно-политического диалога. В рассуждениях мы пришли к тому, что общество как категория не только понимания, но и деятельного отношения появляется в эпоху Просвещения. Посредством общественных отношений люди выстраивают между собой особые связи и приобретают возможность участия в политическом процессе, в ведении общих дел. И одной из характеристик этих новых отношений является то, что они построены на коммуникации и конвенции. Мы увидели, что под воздействием новых (общественных) отношений происходит изменение традиционных институтов власти. И это изменение — итог не самопроизвольной эволюции, но результат коммуникации, а точнее, диалога появляющегося общества и государства (власти).

Эти рассуждения и выводы для людей, хоть немного знающих или просто задумывающихся о природе современного общества,

вряд ли станут открытием. Более того, словосочетания «диалог общества и государства», «общественные консультации» и т.д. стали привычными в современной беларусской жизни. Достаточно вспомнить общественно-консультативные советы, созданные при каждом министерстве и некоторых значимых ведомствах, которые по своему назначению призваны обеспечивать участие общества в важных для страны делах и решениях. Кроме того, за последние несколько лет общественно-политическая риторика просто раскалилась от призывов и требований диалога. Требуют диалога буквально все: интеллектуалы и аналитики, оппозиционные политики и европейские структуры. Даже беларусская власть не устает повторять, что готова к диалогу «с конструктивными силами». Создаются коммуникативные площадки и коалиции — всё для обеспечения диалога. Но единодушно констатируется, что результата — то есть диалога — как не было, так и нет. Попробуем разобраться с основаниями, на которых строится общественная коммуникация в сегодняшней Беларуси.

Современные беларусские элиты, политики и идеологи сформировались в советское время, впитали в себя советские представления и идеалы. И после короткого периода относительной демократии 1991-1994 годов продолжают реализовывать эти представления и идеалы в политической и общественной жизни независимой Беларуси. Поэтому без обращения к советскому понятию о демократии и участии граждан в принятии решений, к практике организации механизмов, эту демократию обеспечивавших, нам не обойтись.

Советская демократия — особая форма народовластия

В период обострения идеологического кризиса конца 1980-х — начала 1990-х годов советская система противопоставлялась демократии и правовому государству. Было принято считать, что советское общественное устройство представляет собой полную

противоположность демократии. Для идеологических баталий такого представления вполне достаточно, но если разбираться глубже, анализировать реальность и основания советского общественного устройства, то придется вспомнить, что категория демократии всегда применялась советскими идеологами по отношению именно к советской власти и общественному строю СССР. Утверждалось, что именно большевики и КПСС устанавливают и поддерживают истинную демократию и народовластие. Это никак не опровергает характеристику советского режима как диктатуры, но требует подробного анализа советских представлений о демократии и народовластии.

Идеологи большевизма почти все были самоучками и не имели систематического образования. Они вдохновлялись наивными и архаичными идеями, не соотнося их с реалиями социальной организации начала XX века. Еще в 1905 году большевики противопоставили сословной и бюрократизированной системе власти принцип непосредственной народной демократии. В Советах рабочих депутатов образца тех времен решения принимались представителями «низов». Впоследствии Ленин сформулировал идеал непосредственной демократии: «Каждая кухарка должна уметь управлять государством».

Следует признать, что и советская власть, и современные демократические институты в Европе и Америке происходят из одного корня — из непосредственной демократии античных и средневековых городов-государств, общин и коммун. Но современная западная демократия является результатом длительной эволюции, в которой при сохранении древних демократических идеалов выработаны институциональные формы реализации полноты этих идеалов, о которых мы рассуждали в предыдущей главе. Кроме того, она вобрала в себя и эволюцию представлений о человеке и знании, способности к суждению и оценке. Советский строй отрицал все эти достижения цивилизационного развития и пытался напрямую возродить идеалы прямой демократии в новом общественном устройстве. Однако непосредственная демократия возможна только в небольших общинах

и коммунах, когда возможно собрать всех на общее собрание и принять решение с участием в голосовании каждого, кого это решение касается. При росте общин, многократном увеличении количества граждан непосредственная демократия так или иначе переходит в представительную. Для этого вырабатываются и поддерживаются представительные институты и традиции. Если этими институтами, механизмами и традициями пренебрегают, то на базе непосредственной демократии образуется та или иная форма диктатуры или тирании. Этому была масса примеров в древности и Средневековье. Это же произошло и с советским строем.

Советская власть представляла собой многоуровневую систему Советов — от сельских и поселковых до Верховного Совета народных депутатов СССР. Во всех этих Советах самым тщательным образом выдерживались нормы представительства. Пропорционально составу населения в Советах были представлены депутаты всех социально-демографических категорий, рода занятий и профессий, этнической и национальной принадлежности, игнорировалась только конфессиональная структура общества. На основании полноты представительства советскими идеологами утверждалось, что именно так реализуется народовластие. В результате решение и сложных, и простых вопросов принималось некомпетентными и неподготовленными представителями. Депутаты Советов всех уровней на несколько дней в году отрывались от своих станков на заводах, от полей в колхозах, от научных занятий в институтах — от того, в чем они были компетентны. Они собирались в залы заседаний, где на них вываливался ворох документов и решений, за которые они должны были проголосовать. Даже если они успевали прочитать эти документы, у них не было возможности ни разобраться с ними и проанализировать, ни заказать экспертизу или проконсультироваться со специалистами. При такой организации работы Советов нивелировалась компетенция всех депутатов — и академик, и колхозник оказывались в равной мере некомпетентны. Отсутствие клубной формы публичной жизни, которая считалась буржуазным рудиментом, лишало людей, формально имеющих доступ к принятию решений, оснований для осознанного участия

в этом процессе. Они были лишены свободного критического мышления, автономной (от профессиональной и производственной) гражданской позиции, возможности ориентироваться на общественное мнение и т.д. И если в 1920-е и 1930-е годы в Советах разных уровней еще возникали какие-то споры и дискуссии, то за несколько десятилетий реализации такой практики народного «представительства» у депутатов выработалась привычка только голосовать, причем всегда «за».

Все понимали имитационный характер Советов и то, что они только легитимизируют решения, выработанные и принятые бюрократией. При этом бюрократия считалась ответственной за все просчеты, а все положительны решения и достижения приписывались руководящей роли Коммунистической партии. Партия сама ставила задачи бюрократии, сама контролировала ее деятельность и сама же взыскивала с бюрократов за ошибки. Так непосредственная демократия переродилась в полную диктатуру Коммунистической партии. Внутри самой партии происходило практически то же самое, и сама партия находилась в диктаторском управлении партийной номенклатурой. И надо сказать, что это была даже не злая воля конкретных людей, а неизбежный итог организации непосредственной демократии в неподходящих условиях и игнорирования необходимых для жизни общества (гражданского общества и демократии) коммуникативных, публичных практик.

В конце 1980-х годов такое положение дел стало нетерпимым. Первые попытки исправить его, названные «перестройкой», состояли в возврате к первоначальным идеалам непосредственной демократии. В истории этого периода были и революционные преобразования советской системы в цивилизованные формы социальной организации, и возникающие время от времени уродливые и нежизнеспособные формы. Первые попытки демократизации вылились в «выборы директоров». Эта неуклюжая форма была быстро отброшена и забыта. Затем началось массовое движение «неформалов», порождавшее демагогов, митинговых ораторов и харизматичных микродиктаторов. Главным шагом к представитель-

ной демократии была реформа парламента, хотя и осуществленная без предварительного плана. Сначала предполагалось вернуться к основаниям советской системы, поэтому было предложено собрать съезд Советов. На съезд приезжали неподготовленные делегаты, не способные разобраться с содержанием вопросов и проблем, по которым им предстоит принимать решения. Но практически сразу съезд Советов стал превращаться в постоянный орган, были избраны не делегаты на съезд, а почти полноценные депутаты парламента, многие из которых стали первыми профессиональными политиками СССР, а после его распада — и новообразованных независимых государств. Депутаты стали объединяться во фракции, которые могли бы превратиться в политические клубы и партии. Но этот процесс не получил дальнейшего развития, и квазипартии, создававшиеся вокруг фигур митинговых ораторов и демагогов, стали основой политической системы в тех странах, в которых удалось избежать диктатуры харизматичных диктаторов, например в Украине и Молдове.

Беларусские формы демократии

В первые три года президентства Александра Лукашенко происходил возврат от неустоявшихся цивилизованных норм государственного управления к архаичным формам непосредственной демократии. Неотложные задачи, стоящие перед независимой Беларусью, первый президент пытался решать не через согласование с представительными органами власти, а апеллируя непосредственно к народу и опираясь на его волеизъявление, на народную поддержку своих решений. В практику государственного управления были введены референдумы. Весьма характерным примером стал референдум по изменению Конституции в 1996 году, когда текст изменений и исправлений в Конституцию был опубликован только через неделю после начала досрочного голосования за эти изменения. Народ голосовал так же, как советские депутаты, целиком полагаясь на бюрократов, которые выработали это решение. Президент делал

попытки устранить или заместить сам институт парламентаризма, собирая Всебеларусские народные собрания. Состав делегатов этих собраний также должен был представлять структуру беларусского общества. И к решениям этих собраний Лукашенко апеллировал в борьбе против парламента и политической оппозиции.

Отсутствие традиций парламентаризма, слабость беларусских социальных и гуманитарных наук, тотальная правовая безграмотность населения приводили к тому, что беларусское общество не замечало институциональной и процедурной разницы между парламентом и общенациональным собранием. В результате сам парламент утратил свойства органа современной представительной демократии и был низведен до статуса народного собрания.

Разница между этими органами, которая не улавливалась беларусами, лежит не столько в структуре представительства, сколько в процедуре и механизме их формирования и организации работ. Парламент невозможен без публичного пространства, без конкурентной борьбы и множества процедур опосредования и контроля за выборами. Современное Национальное собрание Беларуси (Палата представителей и Совет Республики) формируется без политической борьбы и конкуренции на выборах[5]. В работе самого парламента отсутствует политическая составляющая, там не представлены партии, нет фракций, нет дискуссий, а парламентские комиссии не пользуются консультациями экспертов и общественных

---

[5] Следует отличать «борьбу на выборах» и «борьбу в ситуации выборов». Действительно, политическое противостояние в Беларуси активизируется в период каждой из предвыборных кампаний, а также вслед за состоявшимся действом. Но эти противостояние и активность не имеют ничего общего с действительной предвыборной борьбой, которая ведется за возможность представлять интересы той или иной части общества в структурах, принимающих решения, - будь то палаты парламента, местные советы или пост президента страны. Политическая активность, наблюдаемая в ситуациях выборов, обычно связана с реализацией возможности более громко, чем в любое иное время, заявить о своей позиции, а иногда и вовсе продиктована «ритуалом» партийной жизни, которая, как известно, привязывается к выборам.

групп. Парламент работает как придаток правительства, уступая правительству по компетентности и подготовленности в тех вопросах, которые он решает[6]. Современное общественное устройство Беларуси и место в нем гражданского общества определяется все теми же советскими принципами непосредственной демократии.

Наиболее обобщенная схема демократии и народовластия «по-беларусски» выглядит следующим образом:

1. Народ — нечто целое, единое и неделимое.

2. Поскольку цельность и неделимость народа противоречит здравому смыслу и эмпирике, то за народ принимается только большинство. Соответственно, все, кто не разделяет мнения большинства, отличается от него, народом не считается.

3. Власть в Беларуси выступает от имени народа и за народ, поэтому обязана советоваться с народом.

4. Коммуникация власти с народом строится либо в одностороннем порядке — власть спрашивает, народ отвечает, — либо иррациональным образом: власть угадывает мнение народа и высказывается от его имени.

---

[6] По результатам анализа данных, размещенных на сайте Палаты представителей, политолог Андрей Егоров делает ряд констатаций: «Избранные в 2008 году депутаты к настоящему моменту рассмотрели более 650 законопроектов, приняли 268 новых законов и внесли 134 поправки в уже существующие нормативные акты. Вот только субъектом права законодательной инициативы практически всех этих документов были либо правительство, либо президент. За четыре года депутаты предложили поправки в закон «О транспортно-экспедиционной деятельности», а также несколько изменений и дополнений в законодательство о воинских преступлениях и о подсудности дел военным судам. Единственным «целым» документом, принятым в результате законодательной инициативы депутатов, был одобренный в ноябре 2011 года Закон «Об обращении с животными». // *За четыре года белорусские депутаты сами инициировали лишь один «целый» закон* // http://www.vybory.ej.by.

5. Спрашивая мнение народа, власть вынуждена выделять из народа спикеров, озвучивающих мнение народа, т.е. большинства. Все не совпадающие с мнением большинства высказывания в расчет не принимаются как «ненародные».

6. Чтобы такая коммуникация велась непрерывно, необходимо осуществлять постоянное сепарирование, или отделение, «народа», с которым власть советуется, от «ненарода», или «антинародных элементов».

7. «Ненародом», или «антинародными элементами», властью признаются те, кто нарушает принятый односторонний порядок коммуникации. Всякий, кто не является представителем власти, но проявляет инициативу в коммуникации (спрашивает у власти первым) исключается из «народа». Также антинародными признаются попытки угадывать мнение народа и выступать от его имени всем, кто не входит в высшие эшелоны власти.

Такая схема коммуникации может использовать категории, звучащие одинаково в риторике беларусской власти и в риторике демократического Запада. Например, категории «народ», «диалог», «общественное мнение», «общество». Но в западной демократической традиции категория «народ» не знает исключений, при этом народ не представляется чем-то целым и неделимым, это изначально нечто множественное и разнообразное. Там немыслимо считать кого-то «ненародом»[7]. Диалог предполагает равенство участников:

---

[7] Разница между европейской традицией и советской особенно ярко проявляется в понимании «голоса народа». Европейское государство на любое обращение граждан должно отвечать. И этими гражданами могут быть как маленькие общественные объединения, так и известные всей нации интеллектуалы — все они представители народа. Советская власть реагирует совсем иначе. Народным мнением считается обращение пенсионеров-ветеранов или трудового коллектива, а высказавшийся интеллектуал объявляется отщепенцем, оторвавшимся от народа, и противопоставляется народу. Общественные объединения (НГО) легко могут быть записаны в иностранные агенты, как это происходит сейчас в законодательстве России, а в Беларуси на практике это реализовано давно.

любой участник диалога может спрашивать и вправе рассчитывать на ответ. Во многих случаях со стороны власти в демократической традиции ответ является обязательным. Власть обязана отчитываться за свои действия и решения перед народом независимо от того, относятся ли вопрошающие представители народа к большинству или к какому-либо меньшинству. Именно общность и кажущаяся одинаковость используемых категорий и понятий приводит к постоянным недоразумениям при взаимодействии беларусских властей с западными странами. И эта же кажущаяся одинаковость понятий открывает перед беларусским режимом возможность симуляции демократических процессов и преобразований.

Современная беларусская власть вслед за советской традицией не видит категориальных различий между «народом» и «обществом», сводя свое понимание и действия к представлениям о «народе» и народной демократии. Но Беларусь не изолирована от остального мира. Не было изоляции в период становления гражданского общества по всей Европе, полной изоляции не было даже в советское время, тем более невозможна изоляция сейчас. Общественные отношения между гражданами хоть и слабы, но все же не чужды нашей стране.

Гражданское общество в Беларуси начало формироваться и оформляться в годы «перестройки» и развиваться в первые годы независимости и относительной демократии. После государственного переворота 1996 года и возврата к упрощенным формам советской власти гражданское общество Беларуси сумело выжить и остается фактором, воздействующим на общественные процессы. Не в последнюю очередь гражданское общество в Беларуси существует за счет поддержки со стороны Европы и США, а также благодаря общей демократизации и либерализации на постсоветском пространстве. А поскольку маленькая Беларусь очень зависима от внешнеэкономических факторов и международной политики, то беларусское государство в той или иной форме вынуждено считаться с международными нормами. Являясь членом многих международных организаций, вступая в двусторонние отношения, беларусские

власти обязаны привлекать общественные, негосударственные структуры для реализации программ, в которых они заинтересованы. Но сама природа беларусской диктатуры, восходящая к советским образцам, мировоззренческие и идеологические установки государственного истеблишмента противятся реализации современных демократических механизмов. Поэтому, будучи вынуждено считаться с европейскими требованиями и нормами в отношении гражданского участия, беларусское государство симулирует его, либо создавая псевдообщественные структуры, выдаваемые международным наблюдателям и партнерам за гражданское общество, либо манипулируя реальными структурами гражданского общества. Эти манипуляции гражданским обществом и общественным мнением до последнего времени удаются беларусским властям достаточно легко в силу слабости и, главное, недостаточной компетентности самого гражданского общества.

Общественный диалог, или симуляция гражданского участия в Беларуси

Когда в первой главе мы обсуждали появление современного общества, основанного на публичности и коммуникации, строящего свои отношения с государством посредством диалога, этот процесс представал чуть ли не как естественное развитие. Но такое представление можно позволить себе только при ретроспективном историческом изложении, но никак не в залоге настоящего времени. Как тогда, так и теперь преобразования происходят только через действия людей, иногда рационально выстроенные, а иногда импульсивные, малоосмысленные. И если деятели XVIII века могли руководствоваться своими идеалами и тем, что «должно быть», но не могли точно знать, к каким преобразованиям приведут их действия, то мы уже имеем возможность осмыслить двухвековую практику и строить свои действия более точно и технично. Сегодня довольно наивно ждать, когда же из «кухонных» дискуссий (аналога светских клубов) вырастет способность говорить и договариваться на все

более высоких уровнях влияния на общую организацию жизни. При формальном существовании всех необходимых институтов — парламента, СМИ, общественных слушаний и консультаций, закрепленных в законодательных актах и практике международных отношений — вопрос стоит в наполнении их адекватным смыслом, противостоянии симуляции.

Рассмотрим несколько форм действий, которые практикуют беларусские власти, и прецедентов организации диалога, имевших место в истории независимой Беларуси.

Европейские программы в сфере экономики и безопасности

Опыт реализации помощи развитых стран странам третьего мира показывает, что выделяемые средства в странах-реципиентах зачастую тратятся не по целевому назначению, приводят к коррупции и оседают в теневом секторе экономики. Поэтому достаточно давно в программах технической помощи, а также других целевых программах, финансируемых странами первого мира, предусматривается общественный контроль и широкое участие в реализации этих программ не только государства, но и бизнес-структур и негосударственных организаций (НГО). Будучи заинтересованными в западной помощи, государства третьего мира вынуждены идти на уступки, облегчая создание и регистрацию НГО, улучшая бизнес-среду. Но в некоторых случаях диктаторские режимы идут по другому пути. Они создают коррумпированный бизнес и симулятивные общественные организации, т.н. «государством организованные НГО» (ГоНГО). Затем ГоНГО выставляются как структуры гражданского общества для реализации совместных с Западом программ, иногда целиком вытесняя из той или иной сферы реальные общественные организации.

Наиболее характерным образом это явление в Беларуси можно наблюдать на материале чернобыльских фондов.

Развитые страны активно участвовали в ликвидации последствий Чернобыльской аварии. В эпоху «перестройки» и первые годы независимости западная помощь способствовала повышению общественной активности и возникновению специализированных

социальных и экологических организаций, занимающихся решением отдельных проблем, распределением гуманитарной помощи пострадавшим, оздоровлением детей и населения зараженных территорий. В годы экономического упадка программы западной технической и гуманитарной помощи пострадавшим регионам выглядели очень большими поступлениями на фоне общего неблагополучия. Эти деньги поступали и распределялись не по государственным каналам. После 1994 года беларусский режим не захотел с этим мириться. Предпринимались попытки перенаправить техническую и гуманитарную помощь с «третьего сектора» на государство. В тех случаях, когда они не имели успеха, начиналось ограничение свободы деятельности общественных фондов и организаций, а иногда и прямое преследование этих организаций или их лидеров. Вместо этих организаций западным донорам предлагались искусственно созданные ГоНГО. В некоторых случаях они казались донорам более профессиональными и эффективными партнерами. Поэтому западные фонды и структуры легко соглашались на сотрудничество с ними. В конечном итоге это привело к полному огосударствлению программ помощи пострадавшим от чернобыльской катастрофы.

Аналогичные процессы протекали и в других сферах деятельности. В программах, которые затрагивали компетенцию силовых структур (например, обустройство границы, запрет и ликвидация тех или иных видов вооружений, борьба с трафиком людей и наркотиков и т.д.), власти вообще не церемонились и рассматривали участие ГоНГО просто как техническое условие для выделения денег по этим программам. Поэтому создавались фиктивные организации, существующие только на бумаге, а представителями этих фиктивных НГО назначались государственные чиновники. Так же просто решались вопросы в сфере бизнеса и предпринимательства. Беларусское правительство фактически самостоятельно учреждало разного рода объединения и ассоциации производителей тех или иных услуг и товаров, ассоциации нанимателей или защиты прав потребителей. В результате многие организации, будучи на бумаге общественными, фактически являются подразделениями министерств и ведомств.

Удвоение общественных организаций

Организации и объединения, формально считающиеся негосударственными, существовали еще в Советском Союзе. Это были разного рода комитеты защиты мира, ДОСААФ, организации охраны памятников культуры или природы и др. Особое место среди них занимали так называемые творческие союзы: союзы писателей, кинематографистов, композиторов, архитекторов и т.д. Некоторые из этих союзов стали активными участниками процессов демократизации в годы «перестройки»: например, Союз кинематографистов, Союз писателей. Другие же были либо индифферентными, либо, наоборот, очень консервативными. Демократически настроенные профессионалы, будучи не в силах реформировать консервативные и застойные организации такого рода, выходили из них и создавали новые. Так, например, была создана БАЖ (Беларусская ассоциация журналистов), поскольку существующий Союз журналистов никак не участвовал ни в развитии демократических средств массовой информации, ни в защите свободы слова, ни в защите подвергающихся преследованиям журналистов. Власти воспользовались прецедентом «удвоения» некоторых организаций и начали сами стимулировать этот процесс. Ярким примером является «удвоение» Союза писателей. Причиной для начала давления на него стала не только неуступчивость руководства и большинства его членов, их демократические устремления, но и собственность, принадлежавшая Союзу писателей еще с советских времен. Недвижимость в центре Минска и Дом творчества под Минском были привлекательными с коммерческой точки зрения. Эту собственность у Союза писателей удалось экспроприировать, но и это не сделало писателей покладистыми и зависимыми. Тогда власти инициировали раскол писательской организации и создание «нового» Союза писателей. Аналогичным образом власти поступили и со строптивым Союзом поляков.

Наличие двойных общественных объединений и союзов позволяет эффективно и эффектно «консультироваться» и «вести диалог» с «гражданским обществом», формально соблюдая все требования демократического устройства общества.

Общественно-политический диалог 1999-2000 годов

К 1999 году беларусский режим практически закончил построение государственной вертикали власти и реализовал намеченный порядок и организацию общественной и государственной жизни. Но международными институтами и большинством европейских стран и других членов ОБСЕ беларусский режим не признавался легитимным. ОБСЕ и Совет Европы признавали легитимным парламентом Верховный Совет, избранный в 1995 году по Конституции 1994 года. Но реально действующим в стране парламентом было двухпалатное Национальное собрание, нижняя палата которого была составлена из лояльных депутатов Верховного Совета, а верхняя — практически целиком назначена президентом. В традициях западной демократии такое положение дел считалось недопустимым, но в представления беларусского режима о демократии по описанной выше схеме полностью укладывалось.

Стамбульский саммит ОБСЕ, в котором участвовал и президент Лукашенко, принял резолюцию, 22-й пункт которой обязывал беларусские власти, признаваемые де-факто, начать диалог с теми представителями Верховного Совета, которые оставались для ОБСЕ законным парламентом. Поскольку депутаты Верховного Совета были лишены реальных механизмов власти, в диалоге должны были участвовать поддерживающие их оппозиционные партии и структуры гражданского общества. Диалог организовывался при посредничестве миссии ОБСЕ в Беларуси. Основной его темой должны были стать конституционные противоречия, или различия между вариантами Конституции 1994 и 1996 годов. В процессе подготовки и ходе диалога во всей полноте проявились как архаичные представления и установки властей, так и неготовность к нему политической оппозиции и гражданского общества.

Власти втянули в диалог представителей «большинства» — лесоводов, ветеранов войны и труда и т.д., которых они рассматривали как представителей народа и общества. От этих представителей, как и предполагалось, было получено полное согласие с позицией власти: «противоречия отсутствуют». Представители оппозиции и

«меньшинства» гражданского общества проигнорировали ситуацию диалога, посчитав, что он все равно не состоится. Через два месяца его участники просто перестали собираться, не придя ни к какому результату.

Беларусские власти не отказывались от выполнения резолюции Стамбульского саммита ОБСЕ. Они даже приложили усилия для организации диалога и созыва участников в соответствии со своим представлением о том, кто есть народ Беларуси, с которым они готовы вести «диалог» или советоваться. На возражения со стороны миссии ОБСЕ, что в диалоге так и не была представлена альтернативная позиция, власти отвечали традиционно: эта позиция отражает мнение не народа, а только отдельных людей. И с этим мнением отдельных людей можно не считаться. Власть требует от ОБСЕ считаться с выбором народа. Упорство со стороны ОБСЕ и отдельных деятелей беларусской оппозиции объявляется вмешательством во внутренние дела Беларуси[8]. Соответственно, общественно-политический диалог 1999-2000 годов не только не разрешил конституционных противоречий внутри страны, но и отчетливо выявил противоречия в понимании такого рода диалога между беларусской властью и ОБСЕ (европейским сообществом).

Общественно-консультативные советы и Национальная платформа гражданского общества

Первые тематические или ведомственные общественно-консультативные советы возникали в сферах, где разворачивались программы европейской помощи. Они рассматривались властями как технические элементы этих программ. В некоторых случаях общественные организации пытались пользоваться создаваемыми советами в интересах гражданского общества и в интересах тех целей, которые они перед собой ставили. Например, так происходило с экологическим советом. Но позитивных прецедентов использования

---

[8] Общественно-политическому диалогу в Беларуси 1999-2000 гг. посвящена книга: Мацкевич В. «Вызывающее молчание», 2007.

ведомственных общественно-консультативных советов крайне мало, и они сосредоточены в основном на локальном уровне[9].

Новый период в истории этой формы был открыт с созданием в январе 2009 года Общественно-консультативного совета при Администрации президента (ОКС). Сфера его компетенции была очень широка и затрагивала интересы практически всех субъектов гражданского общества в Беларуси. Само создание ОКС и темы, выносимые на его заседания, стали привлекать повышенное общественное внимание. В фокусе этого внимания особенно ярко высветился симуляционный характер такого рода институций. В отличие от первых лет независимости вопросы общественной активности и общественного контроля и диалога уже не замыкаются на отдельных программах западной помощи или локальных и частных вопросах. Когда необходимость реформирования осознается не только в оппозиции и гражданском обществе, но и в высших эшелонах власти, симулировать демократические преобразования и диалог по-прежнему можно, но симуляция уже не приносит властям прежних дивидендов. Режим все еще пытается не действовать, а делать вид, не проводить реформы, а симулировать их. Но раньше в качестве выигрыша за симуляцию режим получал ослабление критики в свой адрес и выигрывал время. Этого ему было достаточно. Сейчас ему необходимо нечто иное: не просто имидж — но кредиты и инвестиции, не просто отсутствие критики — но отмена санкций, не просто обмен визитами и делегациями — но свободная торговля и новые рынки. Сегодня все вопросы международного сотрудничества с европейскими странами оказываются в прямой зависимости от способности беларусского государства демонстрировать следование принятым европейским нормам общественного диалога — как в отношении устройства политических институций (парламента, советов), так

[9] В приложении представлен анализ правовых механизмов действия общественно-консультативных советов в Беларуси: Смолянко О. Общественные советы в Республике Беларусь: анализ правового регулирования.

и в отношении публичного диалога с оппозиционными демократическими силами.

До сих пор беларусскому режиму удавалось обводить вокруг пальца не только политических оппонентов внутри страны, но и Европу, и Россию. Сторонники демократических преобразований фактически оказывались не в силах использовать формальные поводы и легальные возможности (условия европейских программ; ситуацию, организованную ОБСЕ, и т.д.), чтобы реализовать свои представления и установки на диалог и участие гражданского общества в управлении страной. Оставим в стороне традиционный аргумент о «неравенстве сил» и «нежелании быть использованными властями в своей игре». Хоть он и имеет некоторые основания, но скорее похож на отговорку, чем на реальный расчет сил и возможностей обеих сторон. Демократические субъекты (партии, общественные организации, политические и гражданские инициативы) не могут договориться прежде всего между собой, а в таком состоянии действительно невозможно навязать свою игру и свои правила сильному противнику. Попыткой изменить эту ситуацию стали действия гражданского общества по созданию национальной платформы.

В общенациональном масштабе новая потенциальная возможность организации общественно-политического диалога в Беларуси появилась в связи с объявлением программы «Восточное партнерство». Программа была направлена на развитие взаимодействия между рядом постсоветских стран (Армения, Азербайджан, Беларусь, Украина, Грузия и Молдова) и Европейским Союзом, нацеленного на постепенное освоение европейских стандартов в различных областях организации жизни[10]. В рамках данной программы, кроме взаимодействия на правительственном и парламентском уровне, был введен Форум гражданского общества. Так для беларусских демократических сил появилась хоть сначала только потенциальная, но легитимная площадка для озвучивания своей позиции. Появление

[10] Официальный сайт программы Восточного партнерства: http://www.easternpartnership.org.

места для гражданского общества в структуре межгосударственных отношений означало, что в «разговор» о развитии страны кроме официальных властей приглашен третий участник.

С момента выхода в декабре 2008 года первого официального документа инициативы — «Коммуникации Европейской комиссии к Европейскому парламенту и Совету»[11] — и государство, и гражданское общество начали подготовку к разворачиванию Восточного партнерства, понимая важность заложенного в нем компонента гражданского общества. Именно тогда, в январе 2009 года, создается Общественно-консультативный совет при Администрации президента. ОКС должен был стать симуляцией представительства гражданского общества в симулятивном же диалоге с государственной властью. Именно ОКС, по замыслу беларусских властей, должен был представить Беларусь на Форуме гражданского общества Восточного партнерства, а формирование состава беларусской делегации Форума должно было проходить по согласованию с делегацией Европейской комиссии и Администрацией президента. Такая логика и понимание процессов диалога Беларуси и ЕС естественна для беларусских властей, которые не допускают и мысли о какой-либо независимой позиции гражданского общества.

Развитию этого сценария воспрепятствовали две вещи. Во-первых, европейцы, объявлявшие инициативу, «поставили» на самоорганизацию гражданского общества. В марте-апреле 2009 года Европейская комиссия объявила открытые консультации с гражданским обществом стран-участниц о формате и роли будущего Форума гражданского общества. Во-вторых, созданный ОКС был крайне формален и пассивен (как все симуляционные структуры), тогда как реальные структуры и инициативы гражданского обще-

[11] COM (2008) 823 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. Eastern Partnership. Режим доступа: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern_partnership/documents/eastern_partnership_communication_from_the_commission_to_the_european_parliament_and_the_council_en.pdf.

ства, наоборот, активно включились в консультационный процесс и согласование позиций. Мотором процесса консолидации гражданского общества стал консорциум «ЕвроБеларусь», с подачи которого часть про-европейски настроенных организаций гражданского общества начала проводить максимально открытые публичные мероприятия с приглашением всех заинтересованных субъектов, включая членов ОКС. В июле 2009 года были проведены публичные слушания по обсуждению смысла, назначения и деятельности Общественно-консультативного совета при Администрации президента. Представляет ли ОКС интересы гражданского общества или отдельных людей, выполняет ли посреднические функции между гражданским обществом и властью, является ли самостоятельным и инициативным, влияет ли на принятие значимых для страны решений? Эти и другие вопросы обсуждались с максимальным (по силам гражданского общества) публичным резонансом.

Другим важным направлением деятельности в использовании потенциала диалога в Восточном партнерстве стало переформатирование Форума гражданского общества. Руководствуясь задачей «обустройства» пространства реального диалога гражданского общества с беларусской властью, лидеры гражданского общества Беларуси активно взялись за продвижение и развитие механизмов работы Форума и его места в структуре Восточного партнерства. Была сформулирована консолидированная позиция группы значимых беларусских общественных объединений и инициатив. В частности, речь шла о формировании национальных платформ гражданского общества в каждой из стран Восточного партнерства. Эти платформы должны были стать постоянной площадкой и механизмом диалога внутри гражданского общества, а также выработки общей позиции в ситуациях диалога с государством. Кроме того, предложение включало в себя формирование постоянных рабочих органов Форума гражданского общества, чтобы он не превращался в простые ежегодные встречи, а мог вести постоянную работу. Эти предложения были не просто неожиданными. Они открывали дорогу новым прецедентам включения гражданского общества в международные отношения. Благодаря консолидированной пози-

ции и точным и продуманным действиям беларусской делегации на Первом Форуме гражданского общества Восточного партнерства это предложение легло в основу переустройства и дальнейшей организации работы всего Форума.

Уже в июле 2010 года состоялась первая конференция Национальной платформы гражданского общества Восточного партнерства в Беларуси. Именно Национальная платформа (наряду с руководящим комитетом ФГО и делегацией Европейской комиссии) решала вопрос представительства и стратегии действий беларусской делегации на Втором Форуме гражданского общества. Национальная платформа была организована как принципиально открытая площадка, участвовать в работе которой может любая организация или инициатива гражданского общества. Тем не менее в сентябре 2010 года Владимир Макей (председатель ОКС и по совместительству глава Администрации президента) заявил: «Общественно-консультативный совет при Администрации президента готов представлять Беларусь на Форуме гражданского общества политики Евросоюза "Восточное партнерство"». В то же время, с помощью практики удвоения структур, инициируется создание национальных платформ для диалога государства и общества во всех сферах: социальной и молодежной политике, образовании, правовом регулировании и т.д. Эта инициатива объявляется итогом проекта-исследования по развитию гражданского общества под руководством Юрия Загуменного. Предлагается модель вертикализированной структуры, где каждая тематическая платформа «прикрепляется» к соответствующему министерству или ведомству и связана с соответствующим общественным советом[12].

Этот ход со стороны властей (а сомнений в том, что эти действия поддерживались властями, хоть и неофициально, нет) был рассчитан на два эффекта. Во-первых, Национальная платформа, самоорганизованная гражданским обществом, формально относилась

---

[12] Егоров А. Реванш в миттельшпиле: игры на поле Восточного партнерства//Сайт методологического сообщества methodology.by/ http://methodology.by/?p=1852.

только к Восточному партнерству. Новая инициатива была шире и создавала иллюзию полномасштабной структуры диалога общества и государства, поглощая тем самым локальную тематическую платформу Восточного партнерства. Во-вторых, во вновь создаваемые платформы привлекались «широкие массы» общественных объединений, не ставящих целей демократических преобразований и, по сути, не ищущих серьезного диалога с государством. В этой «большой компании» оппозиционно настроенные общественные объединения стали бы лишь небольшой группой со своим мнением. И, скорее всего, вошли бы в конфликт с остальными по поводу лояльности государству. Понимая все это, консолидированная часть гражданского общества приняла самое активное участие в «учредительной» конференции «национальных платформ». Это участие, публичность действий и «неудобные вопросы» в ходе конференции позволили остановить процесс замещения. Сегодня эти прогосударственные платформы забыты, что подтверждает их изначальную симулятивность. Вскоре был распущен и Общественно-консультационный совет при Администрации президента.

Сегодня развитие Национальной платформы постепенно движет ее к тому, чтобы избавиться от непосредственной тематической привязки к Восточному партнерству и стать платформой коммуникации и диалога гражданского общества Беларуси. Смена либерального тренда 2008-2010 годов, ухудшение беларусско-европейских отношений и общей социально-политической ситуации в стране не способствуют этому развитию. Тем не менее даже в этих условиях Национальная платформа стала той структурой организации гражданского общества, которую уже практически невозможно просто игнорировать, если разговор идет об отношениях государства и общества.

Общественный диалог как объект деятельности

Как показывает практика, труднее всего договориться о диалоге, о том, как его организовать и каким ему быть. Это подтверждают последние несколько лет тщетных усилий, которые предпринимаются самыми разными субъектами в Беларуси, видящими в диалоге путь развития страны. И это при том, что ценность диалога как формы решения проблем, организации совместной деятельности и обустройства отношений признается или по крайней мере декларируется всеми. Это и понятно, ведь именно от диалога каждый ожидает, что его мнение и позиция будут восприняты как значимые, к ним будет проявлено уважение и т.д. И при этом весьма позитивном отношении мало кто задумывается, в чем же состоит суть диалога: что является его необходимыми компонентами, его итогом и т.д. Не зная и не понимая этого, невозможно осмысленно и разумно двигаться к диалогу и вести его. Не зная и не понимая этого, мы всякий раз «западаем» на различные несущественные особенности — этикет, антураж и внешние проявления.

Несмотря на то что само слово «диалог» прочно вошло в лексикон современного человека, оно редко употребляется в категориальном, категоричном смысле. Обычно диалогу приписываются несомненная позитивная коннотация (диалог — это хорошо, это правильно, это цивилизованно) и определенный набор этикетных норм, которые внешним образом фиксируют поведение людей в ходе диалога.

Эти этикетные нормы включают в себя: поочередность говорения (не перебивать, дать высказаться), право каждого выражать свою позицию и свое мнение, установку на уважение собеседников, требование аргументации позиций, а также минимизацию личностных эмоциональных оценок и отнесений. Эти нормы и установки, будучи сформированы годами практики ведения диалога, закрепились в форме этикета, но нередко утрачивают связь с теми рациональными основаниями, на которых выстраивались. Они продолжают существовать и регулировать коммуникацию в выхолощенном виде и нередко становятся средством манипуляции и симуляции диалога. Так, в описанных выше практиках беларусской власти часто используется «забалтывание» сути дела, когда в соответствии с этикетом диалога каждому участнику, независимо от его компетенции и содержательности его высказываний, дается слово с условием «не перебивать» и «дать договорить». Так вежливость начинает заменять собой принципиальность столкновения разных позиций.

Устремляясь к диалогу и пытаясь его вести, в подавляющем большинстве случаев мы занимаемся чем угодно, но не выстраиванием и не ведением диалога. Мы общаемся, спорим, рассуждаем друг с другом, даже говорим хором, принимаем общие заявления — но не ведем диалог. И все только потому, что мы не думаем о том, что же это такое — диалог. По этой же причине мы не распознаем диалог, когда он реально происходит, отвлекаясь на разные внешние эффекты.

Чтобы не просто говорить и мечтать о диалоге, тем более — общественно-политическом диалоге, следует разобрать его не как норму поведения, а как схему для организации действий. Что же нужно знать о диалоге для того, чтобы его организовывать и вести?

Принципы организации диалога

Во-первых, для диалога нужны как минимум **два субъекта, две стороны**. Диалог может быть и между двумя людьми, может быть и в массовой коммуникации, когда диалог ведется не между людьми, а между социальными субъектами, партиями, государ-

ствами, институтами. Чем серьезнее тема и содержание коммуникации, тем важнее, чтобы были *только* две стороны. Две позиции можно согласовать, между ними можно найти компромисс. Чем больше позиций — тем больше простора для манипуляций. К этому всегда прибегают диктаторы и разного рода манипуляторы «от психологии». Разделяй и властвуй. Если разбить позицию партнера по коммуникации на несколько разных позиций, тогда ничего не стоит навязать свою в качестве единственной. Именно поэтому самые развитые и устойчивые демократии — там, где политическая система двухпартийная.

Во-вторых, социальный и политический диалог ведут **социальные и политические субъекты,** каждый из которых характеризуется как минимум двумя вещами. Каждый из них имеет «мыслительный комплекс»: представления, убеждения, установки, картину мира, концепты и теории — все то, что составляет содержание его позиции по тому или иному вопросу, «тезис» в диалоге. Кроме этого, каждый из субъектов имеет собственную практику, деятельность, в которых эта позиция отстаивается и с помощью которых тезису придается весомость и обеспечение.

В социальном и политическом диалоге заинтересовано множество людей, каждый из которых имеет собственное мнение, отличное от других, свою личную позицию. Но диалог, как мы выяснили, это разговор двух позиций. Если в социальной или политической коммуникации каждый будет высказывать свое личное мнение и свою позицию, то гайд-парк получится, но диалога не будет, и никогда не будет решения проблем. Как же быть, когда есть много проблем и разных? Значит, нужно много диалогов. Для каждой проблемы — свой диалог. Если же проблема одна, а мнений множество — кто должен говорить? В таких случаях нужно делегировать право говорить кому-то одному.

Если цель только в том, чтобы высказаться, а не решить проблему, — могут говорить все, и столько, сколько захотят. В Беларуси так и происходит. И тогда голос каждого тонет в общем шуме миллионов других голосов. Для диктатуры нет ничего лучше, чем

такая «демократия». Если же целью является решение проблемы — то говорить в диалоге должны двое и только двое. Два субъекта. Один с тезисом — другой с антитезисом. Сегодня в стране есть одна говорящая сторона — власть, режим президента и его вертикаль. А с кем эта сторона может вести диалог? Другой стороны нет. Вместо нее — огромное множество личных мнений и позиций. И это уже не диалог, а базар. Это уже не политика, а манипулирование массами.

Итак, **в-третьих**, социальный и политический диалог предполагает **представительство**. От имени многих должен говорить ОДИН. Но они должны делегировать ему такое право. Они должны доверять ему. А решение важных проблем лишь бы кому не доверишь. Как выбрать того, кому можно доверить такое представительство? Есть много способов. Например, профессионализм. Это важный принцип выбора того, кто может говорить от имени других. Этот принцип действует в адвокатуре. Сегодня уже все понимают, что в суде гораздо лучше вести диалог не самому, а через адвоката. И очень глупо при этом перебивать адвоката, чтобы вставить свое личное мнение. Профессионалам следует доверять.

И в политике, в общественном диалоге — то же самое. Там тоже есть профессионалы: те, кто не просто лучше говорят, но способны представлять позицию, вести диалог из позиции. Вести диалог из позиции — это намного сложнее, чем просто озвучить некое общее выработанное мнение или заявление. Ведение диалога — это и работа с антитезисом, и развитие, коррекция собственного тезиса. И все это должно быть обеспечено доверием. Нужно кому-то доверить право говорить с другой стороной от лица многих. Если этого не будет, будет охлократия или ее разновидность — тирания. Отсутствие представительства и доверия — главное препятствие сегодня для начала социального и политического диалога в Беларуси.

В-четвертых, диалогом является только коммуникация **между равными субъектами**. Равенство выражается в том, что две позиции, два субъекта не могут игнорировать друг друга. Они должны признать друг друга в качестве сторон диалога. Субъекты должны быть равными или уравненными. Люди изначально не равны между

собой, но они уравниваются в праве, в этикете, в правилах игры. Так, человек — гражданин, избиратель, налогоплательщик — может вступать с государством в диалог, например, в суде. Один человек и огромная государственная машина — как они могут быть равными? Могут, если их уравнивают право, закон и судебные процедуры.

Право гарантирует равенство каждого гражданина любому другому гражданину. Т.е. уравнивает их — богатых и бедных, облеченных властью и маргиналов, умных и глупых, любых — перед лицом закона.

Право гарантирует равенство гражданина и социальных субъектов и институтов. Но это уже не распространяется на каждого гражданина и любой институт. В этом случае уравнивание специально оговаривается всяческими условиями и эти условия прописываются в специальных законах, а также в договорах и контрактах между гражданином и социальной структурой или институтом. Именно на основании договоров работник может вступать в отношения с работодателем — колхозом ли, транснациональной корпорацией ли, не опасаясь за свои права.

А что делать в тех случаях, когда право или закон не гарантируют равенства сторон в коммуникации? Тогда проблема выравнивания решается слабой стороной (той, которой нужно добиться признания равенства[13]) самостоятельно. Все способы выравнивания вне правовых отношений сводятся либо к силовым, либо к конвенциональным. Но без фиксации равенства и признания друг друга любой разговор ни к чему участников не обязывает.

[13] Здесь следует особо отметить широко распространенные среди демократической общественности заблуждения. Равенство и право на равенство принимаются не просто в качестве ценности, деятельностного ориентира, того, что должно быть, а в качестве естественного, природного права. Будучи слабой стороной, которую беларусская власть стремится игнорировать, демократически ориентированные субъекты взывают к справедливости и равенству как к неотъемлемому качеству. Но равенство устанавливается. И лишь после установления может быть закреплено в культуре и выглядеть естественным.

Силовые способы — это все средства слабой стороны заставить сильную с собой считаться. К преступным силовым способам следует относить терроризм. Но есть много и вполне приемлемых способов. Например, забастовка в профсоюзной деятельности. Когда работодатель не желает вступать в диалог или переговоры, профсоюзы прибегают к забастовке. Когда власти не желают вступать в диалог с неким политическим субъектом, он прибегает к акциям ненасильственного сопротивления, которых даже беларусская оппозиция знает великое множество. Иногда силовых способов оказывается достаточно, чтобы слабая сторона заставила сильную сесть за стол переговоров. Но это бывает очень редко.

Гораздо эффективнее конвенциональные способы. Многообразие конвенциональных способов может быть сведено к принятию сторонами на себя определенных обязательств в рамках оговоренных правил диалога. Т.е. никакой диалог не начинается с обсуждения содержания, *начинать надо с обсуждения процедуры*. И только после принятия процедуры обеими сторонами можно приступать к обсуждению содержания на равных. Хорошо, если между договаривающимися сторонами существует взаимное доверие. Такое иногда бывает, но редко. Чаще же встречается взаимное недоверие, слабая сторона опасается применения силы, сильная сторона подозревает слабую в подвохе. Поэтому заинтересованные стороны рано или поздно привлекают в свой диалог третью — внешнюю — сторону, к которой обе могут апеллировать в случае нарушения достигнутой конвенции. Так, профсоюзы давно изобрели трипартистскую схему в своих переговорах с представителями нанимателей и работодателей. Там третьей стороной выступает государство. Трипартистская схема действует и в судебных диалогах между тяждущимися сторонами или между защитником и обвинителем, где судья или коллегия присяжных выступают третьей стороной. Существует и просто третейский суд. И ничего лучшего, чем трипартистская схема, до сих пор не придумано.

В современной беларусской ситуации мы имеем дело с гражданским противостоянием позиций, или конфликтом. В гражданских

конфликтах в качестве третьей стороны привлекаются международные структуры: либо какая-нибудь страна, либо международное сообщество. Очень часто приходится слышать, что переговоры с режимом должно вести международное сообщество. Этого не может и не должно быть. Внутренние дела в стране должны решаться между национальными участниками конфликта. А решаться они могут только тогда, когда стороны переходят к диалогу — садятся за стол переговоров, где есть две уравненные стороны и третья сторона, не заинтересованная в конкретном исходе переговоров, а заинтересованная только в соблюдении конвенциональных правил. В данном случае — в установлении в стране норм гражданского общества, норм коммуникации и диалога в ведении общих дел.

Эти четыре принципа представляют собой минимальную и самую простую схему диалога — организационно-деятельностную схему, т.е. ту, следуя которой нужно организовывать действия, чтобы обустроить пространство диалога и обеспечить его возможность. Итак, для диалога необходимы как минимум (но не более чем) два субъекта, имеющие различные тезисы по одному и тому же вопросу и обеспечивающие эти тезисы деятельными, практическими силами. Необходимо четкое представительство от каждого из субъектов, облеченное доверием и правом говорить и решать «от имени», а также согласованные и принятые процедуры уравнивания, или легитимации двух позиций и итогов договоренностей.

Но все это лишь необходимые формальные условия. Они способны обеспечить саму возможность диалога. Реализация же этой возможности во многом зависит от участников и от их способности и компетентности в ведении коммуникации и диалога.

«Идолы» беларусской коммуникации

Демократическим силам Беларуси, включающим в себя маленькую и слабую политическую оппозицию и чуть более широкое гражданское общество, **необходимо единство позиции**. Это не гипотеза, это не проблемный тезис — это банальность. С этой

банальностью никто не спорит. Никто не берется ее опровергать. Но единство оппозиции, увы, по-прежнему существует только в модальности необходимости и возможности, а не в реальности. Единство должно быть — с этим все согласны. Единства нет — с этим тоже все согласны. Почему же нет того, с чем все согласны, что оно должно быть?

В единстве наша сила — звучит банально. Настолько банально, что к этому никто всерьез не относится. Разве можно всерьез обсуждать банальности? Но, как говорил Ницше, «ничто не обходится так дорого, как игнорирование банальностей».

Проблема в том, что единство достигается только в коммуникации, в диалоге. А диалога-то и нет. Есть много монологичных высказываний. Когда все говорят, и никто никого не слышит. Чтобы услышать друг друга, нужно согласиться на диалог. Когда один говорит, а другой отвечает. Отвечает на то, что сказал первый, а не произносит новый монолог о чем-то другом.

Чтобы вести диалог, нужна элементарная коммуникативная грамотность. Это снова банальность. Но каждый может вспомнить в своей жизни много случаев, когда диалог был невозможен, вспомнить много людей, про которых говорят: «Да с ним же невозможно разговаривать!» Есть люди, умеющие разговаривать, и есть другие, принципиально не умеющие. Так что же надо уметь?

В культуре накоплено множество гуманитарных знаний о коммуникации, о диалоге. А знание — сила! Авторство этого афоризма принадлежит Фрэнсису Бэкону. Он же описал тех идолов, которые мешают научному познанию. Это идолы рода, идолы пещеры, идолы площади или рынка, идолы театра. Применительно к коммуникации, диалогу, полемике эти же идолы могут быть протрактованы несколько в ином ракурсе.

Идолы рода. Политики (речь идет о беларусских оппозиционных политиках) считают политику своей родовой принадлежностью. Так, например, Сергей Калякин, уже почти два десятка лет возглавляющий беларусских коммунистов, считает, что он, безуслов-

но, политик. Он признает таковым Анатолия Лебедько, возглавляющего почти десятилетие Объединенную гражданскую партию. Он признает политиками бывших кандидатов в президенты. И все они считают, что политика — исключительно *их дело*. Эти политики ревниво относятся к любому другому, кто вдруг заявляет о себе на политическом поле. Они часто даже не рассматривают, ЧТО этот другой говорит или делает, а просто отмахиваются от него, считая его не политиком — чужим, человеком «не их рода». Так они относились в 2010 году к Владимиру Некляеву — он не политик. И к кампании «Говори правду» — это же не политическая партия, а общественное движение. Сегодня Некляев уже политик, он получил «прописку в племени», и теперь он тоже заражен этим идолом рода. Избавиться от морока, наводимого идолами рода, очень просто: политикам надо перестать думать, что они родились политиками и останутся ими независимо от того, что делают и говорят. Политиками становятся и остаются постольку, поскольку *ведут себя как политики*. Любой, кто ведет себя как политик, является политиком. И если кто-то может говорить от имени бóльшего количества людей, то он бóльший политик. Так, сегодня некоторые лидеры общественных организаций и инициатив имеют куда больший вес, чем все «официальные оппозиционные политики» вместе взятые. Они в большей мере могут выступать как представители той или иной позиции общественного субъекта в диалоге.

Идолы пещеры. Описывая этот род ошибок, Фрэнсис Бэкон апеллировал к метафоре Платона. Человек в отношении к реальному миру подобен тому, кто стоит в пещере спиной ко входу и не видит того, что вне пещеры. Но люди, животные и вещи, которые перемещаются мимо входа в пещеру, отбрасывают тени на ее стену. Пещерный человек видит эти тени и по ним судит о том, что происходит вне пещеры. Но тени очень отличаются от вещей, которые отбрасывают эти тени. Наши политики и общественные деятели нередко судят о мире и о субъектах и позициях в нем по таким теням. Стоя спиной к реальности и ориентируясь по теням, они ведут или пытаются вести разговор не с конкретным

человеком или конкретной позицией, а с абстрактными общими представлениями о той позиции, которая угадывается ими в тени. Спорят и возражают абстрактным, усредненным «политикам», «политологам», «ученым», «журналистам», «общественникам» и пр. В таком общении с тенями остается за пределами коммуникации не только реальная позиция, содержание тезиса, но и — что не менее, а иногда и более важно — деятельностная составляющая: число и статус сторонников такой позиции, их силы и возможности, и т.д. Освободиться от идолов пещеры можно, нужно только повернуться лицом к миру, к реальности и начать относиться к людям (и коллективным субъектам) как к таковым, а не к теням. Должности, профессиональные номинации, звания и статусы — это тени. Глядя на людей, можно увидеть много интересного, чего нельзя увидеть в тенях, этими людьми отбрасываемых. Иногда слово журналиста, поэта, философа может перевесить все заявления, декларации, манифесты политических лидеров, если это слово есть реплика в диалоге, за которой стоят сотни и тысячи людей с их доверием и деятельной готовностью.

Идолы площади. Вот как это описывается у Бэкона: «Люди объединяются речью. Слова же устанавливаются сообразно разумению толпы. Поэтому плохое и нелепое установление слов удивительным образом осаждает разум». Разумение толпы на площади или на рынке не может быть критерием истинности ваших слов и правильности поступков. Сколько раз приходится сталкиваться с этими идолами! Приходите вы к политику или лицу, принимающему решения, который может повлиять на судьбы страны, и делаете предложение о тех или иных действиях. А он отвечает, что народ этого не поймет, что рабочим тракторного завода этого не объяснить. Но ведь вы не к народу пришли, а к нему. И то, что вы предлагаете, предназначено для ушей, ума и понимания этой личности, а не народа. Вот про это и говорит Бэкон словами: «удивительным образом осаждает разум». Политик как бы живет чужим умом. Но пусть бы это был реальный чужой ум, действительно ум тех, кого он представляет, тех, от чьего имени действует и говорит. Но ведь чаще это мнимый ум. Выставляя в качестве критерия то,

«что думают и понимают рабочие тракторного завода», политики перестают думать сами, своим умом и головой. Забывая при этом, когда они сами в последний раз разговаривали с этими рабочими тракторного завода. С такими идолами особенно часто сталкиваются социологи. Они приносят политикам результаты своих исследований о том, что действительно думают «рабочие заводов и другие социальные группы», а политики их отвергают как недостоверные и несовершенные. На том основании, что «вчера я сам слышал, в метро люди говорили...».

Идолы театра. Современные люди привыкли к плюрализму подходов и теорий. Настолько привыкли, что перестали разбираться и выяснять, какой из подходов точнее, практичнее, ближе к истине. Ведь из множества подходов и теорий есть один, который ближе всего к истине и практичнее других, а все остальные — дальше и от истины, и от практики. По крайней мере таковыми являются в данной ситуации, в данном контексте. Большинство людей руководствуется далекими от истины теориями и подходами. Не говоря уж о практической несостоятельности этих теорий. Но людям дороги их теории — дороже практики. Люди готовы раз за разом повторять одни и те же действия, как выученную театральную роль, независимо от эффекта и результата. Их актерские амплуа по жизни им важнее, чем результативность действий и поступков. Наши политики и лидеры гражданского общества, как плохие актеры, исполняют свои сольные партии независимо от обстоятельств, в которых оказываются. Независимо от того, что делают другие лица и субъекты. Время от времени они поют хором. Поют устаревшие песни — они их когда-то выучили, а других не знают. Социал-демократы, либералы, коммунисты и националисты — это выхолощенные амплуа наших политиков, а не суть дела. Но амплуа и выученные роли непригодны для диалога. В диалоге каждая из сторон не просто произносит текст, но в соответствии с действиями другой стороны уточняет, переорганизует, а иногда и меняет и свои представления, и свои деятельностные позиции, преобразует свою ситуацию. Ведь суть диалога в том, чтобы добиться конвенции, согласия по вопросам, в которых имелись существенные противоречия.

Остановить гипноз идолов театра можно только одним способом — отойдя от догматических сценариев и либретто, учиться критическому мышлению. Критическое мышление — это не когда вы кого-то критикуете или вас кто-то критикует, это когда вы сами критически относитесь к тем теориям, которые некритично усвоили в детстве или в вузе. Это когда вы фальсифицируете свои установки и представления через эмпирику, через отношение к тому, что говорит и делает Другой.

Современная коммуникативная грамотность

Анализируя проблемы и трудности общественного диалога, мы не должны забывать, что он вырастает из коммуникативной компетентности каждого человека, ведь именно из разговаривающих и договаривающихся людей состоит современное (гражданское) общество.

Люди разговаривали и общались всегда. Человек разумный потому и разумен, что он человек говорящий и разговаривающий. Но современные люди живут в эпоху, когда коммуникация имеет такое значение, которого у нее не было никогда ранее. Это не значит, что люди стали разговаривать больше. Может быть, даже наоборот, разговаривать и общаться мы стали меньше, чем наши предки. Но однозначно, что мы стали это делать иначе.

Во-первых, коммуникация стала опосредованной, в первую очередь техническими средствами. Доля телефонных разговоров и электронной переписки сейчас сопоставима с долей личного общения или даже превышает ее. Сто-двести лет назад человек общался только со знакомыми людьми. Собственно, общение и делало людей знакомыми друг другу. Сегодня мы постоянно находимся в контакте с людьми, которых никогда не увидим и не познакомимся лично. В социальных сетях нередко участники имеют сотни «френдов», с экрана телевизора вещают медиа-персоны, деловые партнеры об-

мениваются письмами и принимают совместные решения ценой в тысячи и миллионы, никогда не заглядывая друг другу в глаза. Мы зачастую не знаем соседей по лестничной площадке в своем доме, но общаемся с теми, кто живет в похожих домах за тысячи километров.

Во-вторых, из коммуникации постепенно исчезают социальные атрибуты, которые раньше легко считывались и влияли на смысл и доходчивость слов. Например, авторитет. В прошлые века, когда люди не могли договориться, они шли к священнику. Поп, раввин, ксендз произносил слова, с которыми нельзя было не считаться. Для кого сегодня священник является авторитетом в придании значения словам? Еще в первой половине XX века профаны не смели оспаривать мнение признанных ученых. Ну а социальные различия некогда вообще кому-то позволяли нечто говорить, а кому-то — запрещали. Но распространяющийся со времен французской революции эгалитаризм сделал свое дело. Сегодня мнение каждого практически равно мнению любого другого. Нет даже образовательных различий — то, что раньше могли обсуждать только люди со специальным образованием, теперь доступно для обсуждения всех и каждого. Коммуникация стала очищенной от социальных атрибутов и условностей. И это порождает множество новых проблем. Именно поэтому проблемы коммуникации занимают умы философов и мыслителей XX и XXI века. Это не только Мартин Бубер или Михаил Бахтин, для которых диалог был главным предметом интереса. Это не только Юрген Хабермас, для которого коммуникация стала основным предметом философствования. В этот ряд следует поставить и всю герменевтику, социолингвистику и многое другое.

Все это приводит к парадоксальной ситуации. С одной стороны, сложная коммуникация стала повседневностью для всех и все втянуты в сложную коммуникацию. С другой стороны, коммуникация стала недоступной для большинства людей, коммуникации необходимо учиться. Учиться современной коммуникации, которая сильно отличается от непосредственного общения людей одного круга, соседской общины, одной культуры и социального статуса.

Интернет со всей остротой обнажил этот парадокс: при массовой компьютерной грамотности большинство пользователей коммуникативно безграмотны. Для отдельных проявлений этой безграмотности приходится придумывать специальные слова, возникает специальный интернет-сленг, категории которого не передаваемы обыденным языком.

Однако если подобные явления в Интернете уже хорошо знакомы многим, то в более традиционных сферах коммуникации это не так очевидно, хотя там мы можем наблюдать то же самое. Тотальная коммуникативная безграмотность создает широчайшие возможности для демагогов, манипуляции через СМИ и публичные мероприятия приобретают циклопические формы. Если Геббельс и Сталин могли оболванивать целые нации посредством радио, газет и «важнейшего из всех искусств» — кино, то в распоряжении современных демагогов куда более мощные технические средства — телевидение и Интернет. Развитие технологий PR многократно усиливает возможности манипуляции и демагогии.

Демагог античности или XVIII века мог лгать аудитории в несколько сотен человек, собравшихся на площади. Демагог XIX века делал то же самое через газеты нескольким тысячам читателей. Демагог XX-XXI веков может лгать миллионам. При большом желании и достаточной мотивации опровергнуть демагога античности можно было, поговорив с каждым, кому он солгал. В XIX веке можно было написать опровержение в той же газете или в другой, которую читает аналогичная аудитория. Опровергнуть Геббельса можно было только получив доступ к национальному радио в Германии, что было невозможно сделать, не разрушив всю государственную машину Третьего рейха. Информационная война в XX веке стала составной частью обычной войны, причем важнейшей частью. После Второй мировой информационная подготовка локальных войн и конфликтов стала такой же обязательной, как артподготовка для пехотного наступления. В конце прошлого века и в наше время войны стало возможно выигрывать только при наличии контроля в информационном пространстве.

Мы живем в противоречивой стране. Беларусь — часть современного мира, и все пороки и достоинства информационной эпохи нам не чужды. Но мы имеем архаичное общество, страну с поголовно безграмотным населением. Безграмотным, поскольку беларусские читатели газет, зрители телевидения и пользователи Интернета не оспособлены средствами отличать правду от лжи; не оспособлены — т.е. не имеют способов различения. Не имея способов — неспособны. Чтобы такая способность появилась у потребителей информации нашей страны, их нужно учить этим способам. Нужны способности отличать правду от лжи. Отличать демагогию от аргументов. И противостоять демагогии и лжи.

А где брать обычным людям такие способы? Где и у кого учиться?

Герменевтика очень сложна для людей с нашим школьным образованием, да и высшим тоже. Логика — более традиционная дисциплина, но и ей учат не всех, а если учат, то для применения в узких областях. Математики, юристы, программисты обычно хорошо логически подготовлены, но только для работы в своих сферах. Когда им приходится разбираться в смежных областях знания и деятельности, они не пользуются своими профессиональными способностями, а скатываются к обычному обывательскому отношению. А если пользуются профессиональными знаниями, то не умеют их распредмечивать, чтобы они были адекватны другой области знаний.

А ведь нужны еще знания из конфликтологии и многое другое. А этому практически нигде и никого не учат. Короткие и неглубокие тренинги, на которых учат азам работы с возражениями, дают в основном элементарные коммуникативные навыки, но проблемы не решают и безграмотности не ликвидируют. Да и годятся все эти элементарные навыки только в непосредственном общении лицом к лицу. А современным людям приходится иметь дело со структурным диалогом, с общественной коммуникацией в ее самых современных формах.

Заключение

Сегодня часто можно слышать, что общество (гражданское общество) в Беларуси неэффективно, а коммуникация и диалог не имеют результатов. Есть ли у таких оценок основания? С одной стороны, слабость гражданского общества очевидна и отсутствие диалога в обществе налицо. С другой стороны, что мешает сегодняшним беларусам увидеть, распознать в том, что уже есть в стране, зачатки, прецеденты общественного диалога и участия? Распознать — и усилить своей поддержкой и действиями?

Мы утверждаем, что мешает путаница в голове. Мешает то, что не различаются «народ» и «общество» в их отношениях с государством. То, что разговоры всех со всеми принимаются за диалог. То, что даже при наличии стремления к демократическим формам, структурам и институтам забывается, что эти формы и институты — историчны, поэтому современная демократия использует иные механизмы, чем античное народовластие. То, что попадая в ситуацию диалога, люди предпочитают комфорт разговора с самими собой или воображаемым оппонентом, а не обращаются к реальному Другому.

В этой книге мы попытались разобрать несколько аспектов, связанных с организацией общественного диалога. Чем же она может помочь читателю и как использовать то, что здесь представлено? Общественный диалог и гражданское участие в Беларуси может быть предметом научного исследования или объектом экспертного рассмотрения. Их можно воспринимать как мечту о будущем или,

наоборот, как нечто утраченное. А можно видеть как задачу. Именно для тех, кто видит это задачей своей деятельности, этот текст. Здесь можно найти размышления над тем, правильно ли мы мыслим и строим свои действия. Эти размышления не абстрактны, а обоснованы личным опытом действия автора и его коллег.

Весной 2011 года, когда Беларусь еще не отошла от последствий прошедших президентских выборов, от имени ряда субъектов гражданского общества, работающих в рамках программы культурной политики, была предложена стратегия действия демократических сил — Стратегия-2012: «От диалога внутри демократических сил к диалогу с режимом». Если исключить из предложенного документа все ситуативные моменты — предстоящие парламентские выборы, календарное время, конкретных персонажей и т.д., она полностью повторяла Стратегию-2006, предлагавшуюся еще в 2005 году демократическим силам для организации действий в ситуации будущих президентских выборов. Обе стратегии были написаны по одной и той же схеме — схеме, приводящей беларусское общество к переговорам между ним и властью. Ни в первый, ни во второй раз предложение не нашло достаточной поддержки, чтобы быть реализованным.

У прошлого нет сослагательного наклонения. И мы можем только гадать, что было бы, если бы стратегия была принята в 2005 или в 2011 году. Но сейчас заканчивается 2012 год, и беларусское общество, несмотря на многочисленные усилия и даже жертвы, не приблизилось к тому, чтобы ввести демократические институты. К высказанным стратегическим предложениям было предъявлено много претензий, но ни одна из них не касалась сути — общей схемы. Критики так и не доходили до нее, погрязая в споре о незначимых ситуативных оценках.

Эта книга — очередная попытка разобраться и представить действительные и существенные моменты, которые лежат в основании и предъявленных стратегических предложений, и всех остальных действий в рамках культурной политики, направленных на введение в Беларуси современной демократии и общественного участия.

Надеемся, что она станет отправной точкой и руководством в организации собственного мышления и действия, а также позволит согласовывать действия коллективные — не отвлекаясь на несущественное, а работая с сутью дела.

Приложение

Общественные советы в Республике Беларусь: анализ правового регулирования[14]

Смолянко Ольга [15]

Настоящая статья развивает публикацию, посвященную анализу правового регулирования общественных советов при органах государственной власти в зарубежных странах. В данном тексте рассматривается опыт нормативно-правового регулирования вопросов создания и деятельности советов с участием представителей общественности, накопленный к 2011 году в Республике Беларусь.

Интерес к тематике общественных советов в Беларуси развивается по синусоиде. Приобретая особую актуальность с созданием Общественно-консультативного совета при администрации президента, а также Межведомственной рабочей группы по развитию странового маркетинга Республики Беларусь и Общественного

---

[14] Впервые опубликовано на сайте www.lawtrend.org.

[15] Ольга Смолянко — юрист, эксперт в сфере свободы ассоциаций, магистр политических наук, директор Центра правовой трансформации (Lawtrend).

координационного совета в сфере средств массовой информации, в состав которых вошли авторитетные представители организаций гражданского общества и независимые эксперты, в дальнейшем эта тема постепенно исчезает из фокуса внимания общественности. И если в первое время после создания указанных институтов в публикациях на тему общественных советов доминировали надежды на перспективы эффективной работы представителей гражданского общества в их составе, то в дальнейшем на смену надеждам пришло некоторое разочарование. В 2010 году публикации на тему общественных советов в прессе в основном содержали критические замечания и даже резкие оценки.

Апогеем этой критики стало противоречивое отношение разных групп организаций гражданского общества к попытке конструирования архитектуры общественных советов по итогам проекта ОБСЕ «Развитие потенциала для взаимодействия общественных и государственных организаций в Республике Беларусь» с учетом материалов исследования по методологии международной организации СИВИКУС «Индекс гражданского общества». В ноябре 2010 года была проведена итоговая конференция проекта, на которой планировалось обсуждение представителями около двухсот организаций вопроса о создании тематических платформ, которые, по замыслу инициаторов процесса, должны были служить механизмом имплементации в Беларуси французского опыта взаимодействия государства и общества, где действуют 16 тематических платформ, общенациональная платформа гражданского общества, Общественно-консультативный совет при политическом руководстве страны, а также при профильных министерствах и ведомствах. Предполагалось, что предложения, разработанные участниками конференции, лягут в основу планов работы Общественно-консультативного совета при администрации президента, существующих и создаваемых общественных советов при профильных министерствах и ведомствах, а также будут учтены европейскими и международными организациями, которые оказывают поддержку общественному сектору Беларуси. Однако единой позиции по данному вопросу достигнуто не было, и проект подобного построения взаимоотно-

шений государства и гражданского общества не был поддержан широкими кругами общественных объединений.

Новый импульс к актуализации темы общественных советов дала Директива президента №4 от 31 декабря 2010 года «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь», которая предписала введение в практику работы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, облисполкомов и Минского горисполкома обязательное общественное обсуждение проектов актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности, в том числе посредством создания при этих государственных органах (организациях) общественно-консультативных и (или) экспертных советов с участием представителей субъектов предпринимательской деятельности, их объединений (союзов, ассоциаций). С принятием этого правового акта процесс учреждения новых общественных и консультативных советов при органах государственной власти резко активизировался. В соответствии с директивой при органах власти стали создаваться различные площадки в виде советов, в состав которых вошли представители некоммерческих организаций. Так, весной-летом 2011 года были созданы Общественно-консультативный (экспертный) совет при Министерстве юстиции, Общественно-консультативный совет при Министерстве информации, Общественно-консультативный совет по вопросам развития предпринимательства, инвестиций и инноваций при Министерстве экономики, Общественный совет при Министерстве связи и информатизации.

В то же время подобные структуры в Беларуси существуют уже достаточно давно. Например, еще в июле 2001 года при Минприроды образован и действует Общественный координационный экологический совет, в состав которого вошли представители 17 общественных организаций и объединений, в 2003-2004 годах аналогичные советы были созданы при областных и Минском го-

родском комитетах природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Некоторые из этих структур эффективно работают — например, общественные советы по агроэкотуризму, устойчивому развитию, «социальные» и «предпринимательские» советы; некоторые создаются в определенный политический период для решения конкретной задачи и утрачивают свою необходимость после достижения цели. Другие же советы являются лишь формальными образованиями, реально не функционирующими и существующими лишь на бумаге. Кроме того, не все созданные при госорганах советы можно отнести к общественным советам: некоторые из них состоят исключительно из представителей различных государственных органов и являются механизмом межведомственного согласования подходов, другие являются исключительно экспертными советами, имеющими в своем составе минимальное представительство некоммерческих организаций.

Несмотря на многочисленность созданных в Беларуси советов и противоречивость правового регулирования этих общественных институтов, они находятся на периферии внимания исследователей. Анализу природы общественных советов, вопросам их правового регулирования, недостатков и перспектив развития законодательства об общественных советах уделяется крайне мало внимания. В частности, такие иные институты взаимодействия государства и гражданского общества, как общественные слушания, пользуются сравнительно большей популярностью среди исследователей. Настоящая статья призвана стать попыткой первичного обзора белорусского законодательства об общественных советах. Под общественными советами в настоящей статье понимаются образования с участием представителей общественности, которые имеют внутреннюю формализованную структуру, за которыми государственные органы закрепляют определенные полномочия и с которыми консультируются по вопросам принятия и (или) исполнения государственных решений. При этом общественный совет, независимо от того, инициировано ли его создание государственным

органом или общественностью, должен быть формально создан на основании публично-властного предписания (нормативного акта). Решение о создании общественного совета, инициированное государственными органами, обязательно должно быть поддержано представителями общественного сектора.

Классификация советов с участием общественности

Существующие в настоящее время в Беларуси советы с участием представителей некоммерческих организаций (общественных объединений, политических партий, профессиональных союзов, религиозных организаций, союзов и ассоциаций юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей) по качественному составу и характеру деятельности можно разделить на следующие виды:

1. Экспертные (консультативные) советы. Участие в составе экспертных советов представителей белорусских некоммерческих организаций (разумеется, в данном случае речь не идет о государственных учреждениях) либо независимых экспертов встречается нечасто и, как правило, исчерпывается участием от одного до трех лиц. В то же время, исходя из специфики функций экспертных советов, они могут допускать включение лишь ограниченного числа представителей организаций гражданского общества. Примером экспертных советов с участием представителей некоммерческих организаций являются Экспертный совет по государственным программам, созданный постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 мая 2011 года №660 с целью осуществления экспертизы и выдачи заключения о проектах государственных программ, Консультативный совет при Министерстве по налогам и сборам в Республике Беларусь, созданный постановлением данного министерства 16 марта 2007 года №48 с целью разработки предложений о совершенствовании налоговой системы.

2. Координационные советы. Многочисленные координационные советы, созданные в Беларуси, отличаются своим разнообразием по функциям, предмету деятельности и составу. Однако основной общей функцией координационных советов является осуществление взаимодействия, координация деятельности различных субъектов по тем или иным вопросам. В свою очередь, белорусские координационные советы можно условно разделить на три подвида:

- координационные советы с участием представителей исключительно государственных структур;
- координационные советы с привлечением представителей некоммерческих организаций, в том числе общественные координационные советы. Как правило, количество представителей некоммерческих организаций в таких советах значительно уступает количеству представителей государственных структур и может составлять два и более человека. Таким образом, данные институты можно охарактеризовать как государственно-общественные. Примером таких советов являются Координационный совет по профессионально-техническому образованию при Министерстве образования Республики Беларусь, Координационный методологический совет по вопросам государственной регистрации и ликвидации (прекращения деятельности) субъектов хозяйствования. Примером координационного совета, численный состав представителей негосударственных структур в котором приближается к численному составу представителей государственных структур, является Общественный координационный совет в сфере массовой информации. Некоторые общественные координационные советы, несмотря на то что их основной целью является осуществление взаимодействия между государственными органами и общественными объединениями, исходя из их иных компетенций, по сути своей являются скорее общественными советами, например Общественный координационный экологический совет, аналогичные советы при областных и Минском городском комитетах природных ресурсов и охраны окружающей среды;

- координационные советы, состоящие исключительно из представителей некоммерческих организаций. К таким советам относятся Координационные советы политических партий и общественных объединений, созданные на районном, областном и национальном уровнях.

3. Межведомственные (межотраслевые) советы. Межведомственные советы могут создаваться как для экспертных, так и для координационных функций. Соответственно, по своему составу межведомственные советы могут состоять исключительно из представителей государственных структур, что наиболее характерно для межведомственных советов, также к их работе могут привлекаться и представители некоммерческих организаций. Примером межведомственных советов с привлечением общественности являются Межведомственный совет по рекламе, Межведомственный координационный совет по реализации Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве мест обитания водоплавающих птиц, при Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Республиканский межведомственный совет по проблемам инвалидов.

4. Собственно общественные советы. В идеале, общественные советы должны выполнять несколько функций, основными из которых являются представительские функции групп населения, оказание влияния на процесс подготовки, принятия и реализации управленческих решений в интересах групп населения, на которые направлены принятые органами власти решения. Безусловно, большое значение для характеристики совета как общественного является и его качественный состав: доминирование в составе совета представителей общественных, а не государственных структур либо исключительное представительство общественных структур в составе совета. С точки зрения качественного состава и тех или иных функциональных особенностей (в данном случае не рассматриваются критерии членства в таких советах, эффективность влияния на принимаемые решения и государственную политику), примером общественных советов

в Беларуси являются Общественно-консультативный совет при Администрации президента Республики Беларусь, Общественный совет по проблемам культуры и искусства при Совете Министров Республики Беларусь, общественные советы по развитию агроэкотуризма и др. В качестве примера общественных советов с участием исключительно представителей общественных структур можно привести Консультативный межэтнический совет при Уполномоченном по делам религий и национальностей, Общественную наблюдательную комиссию при Министерстве культуры по охране историко-культурного наследия, Общественную наблюдательную комиссию при Министерстве юстиции, а также областные и Минскую городскую общественные наблюдательные комиссии при управлениях юстиции облисполкомов и Минского горисполкома.

Отнесение тех или иных советов к собственно общественным по таким критериям, как влияние на принимаемые государственными органами решения и их реализацию, вызывает затруднение, в том числе из-за отсутствия критериев оценки эффективности деятельности советов и механизмов контроля за принимаемыми ими решениями.

5. Независимые общественные советы. Это советы, созданные непосредственно представителями некоммерческих организаций независимо от решений государственных органов. Решение о создании таких советов не было закреплено в актах публично-властного характера, и в силу этого они не могут рассматриваться как общественные советы в рассматриваемом нами определении. Тем не менее подобные органы могут быть достаточно влиятельны, в том числе к их мнению могут прислушиваться представители государственной власти. Примером такого совета является Общественный совет по нравственности, о создании которого было заявлено в июле 2009 года.

По характеру принимаемых решений советы с участием общественности можно классифицировать по двум видам:

- советы, решения которых носят обязательный характер. Белорусское законодательство наделяет правом принятия обязатель-

ных решений лишь несколько экспертных (консультативных) либо координационных советов. Примером такого совета является Республиканский межведомственный совет по проблемам инвалидов, в положении о котором закреплено, что его решения являются обязательными для исполнения государственными органами и иными организациями по вопросам, входящим в их компетенцию;

- советы, решения которых носят рекомендательный характер. Решения собственно общественных советов, согласно белорусскому законодательству, носят рекомендательный характер.

Среди общественных советов выделяются также общественные советы, созданные на разных уровнях территориального деления: национальные — областные — районные советы. Примером таких советов являются советы по агроэкотуризму, которые созданы на районном, областном уровне; в июне 2011 года образован также Республиканский общественно-координационный совет по развитию агроэкотуризма при Департаменте по туризму Министерства спорта и туризма Республики Беларусь, в состав которого вошли в том числе председатели областных общественных советов.

Общее регулирование создания и деятельности общественных советов

В Беларуси принят ряд нормативных актов, обусловливающих возможность участия общественности в процессе принятия государственных решений.

Ст. 37 Конституции Республики Беларусь предусматривает право граждан участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства, согласно данной статье, обеспечивается как проведением референдумов, так и обсуждением проектов законов, вопросов

республиканского, местного значения и другими определенными законом способами.

Участие граждан в управлении делами местного значения предусматривает Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении».

Нормативные акты в сфере предпринимательской деятельности, охраны окружающей среды, молодежной, социальной политики устанавливают возможность участия некоммерческих объединений в процессе формирования государственной политики по тем или иным вопросам. Так, согласно ст. 36 Закона Республики Беларусь «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь» республиканские органы государственного управления, местные исполнительные и распорядительные органы, другие организации при решении вопросов, затрагивающих интересы инвалидов, привлекают представителей общественных объединений инвалидов к подготовке и принятию соответствующих решений, а также к их реализации. Ряд законодательных актов, например, Закон Республики Беларусь «Об охране историко-культурного наследия в Республике Беларусь», Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» содержат положение об общественном контроле.

Данные нормативные правовые акты формируют правовую основу для создания общественных советов в стране.

В настоящее время в Беларуси **нет единого нормативного акта, регулирующего вопросы создания и деятельности общественных советов при государственных органах и содержащего в себе механизм, на основе которого возможна организация участия общественности в разработке и реализации государственных планов, программ, нормативных актов в качестве постоянного процесса.**

Попытка введения нормы о возможности создания общественных советов при государственных органах была предпринята при разработке проекта закона «О некоммерческих организациях»

в 2010 году. Однако в связи с наличием в указанном законопроекте серьезных недостатков он не был передан для принятия в законодательный орган. В то же время тема о необходимости урегулирования данного вопроса на законодательном уровне продолжает подниматься. Так, министр юстиции Республики Беларусь В.Голованов, отвечая на вопросы в ходе онлайн-конференции «Роль Министерства юстиции в осуществлении правовой политики государства», проводимой БелТА 11 июля 2011 года, подчеркнул, что «в законодательстве должна быть закреплена возможность создания общественных советов при государственных органах. Данные советы будут вырабатывать совместные предложения по решению актуальных проблемных вопросов, что позволит значительно повысить активность и значимость общественных объединений». На наш взгляд, закрепление на законодательном уровне нормы о возможности создания общественных советов при государственных органах будет являться положительной тенденцией в развитии белорусского законодательства. В то же время для того, чтобы эта норма не осталась декларативной, необходима разработка дополнительного нормативного акта, регулирующего вопросы статуса, полномочий общественных советов, критериев членства в них, как это было сделано, например, в Украине и Кыргызстане.

Несмотря на отсутствие в законодательстве единой нормы о возможности создания общественных советов при государственных органах, специальные нормативные акты предусматривают возможность создания конкретных общественных советов или советов по определенной тематике. Так, Закон Республики Беларусь «О поддержке малого и среднего предпринимательства» предусматривает создание совета по развитию предпринимательства в Республике Беларусь, осуществляющего выработку рекомендаций по развитию и комплексной государственной поддержке субъектов хозяйствования негосударственной формы собственности, в том числе субъектов малого и среднего предпринимательства, в целях формирования конкурентных отношений и координации деятельности общественных объединений предпринимателей. Закон также предусматривает возможность создания советов по развитию предпринимательства

при местных исполнительных и распорядительных органах. Ст. 28 Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации» устанавливает, что республиканским органом государственного управления в сфере массовой информации создается общественный координационный совет в сфере массовой информации, состоящий из представителей государственных органов, общественных объединений, средств массовой информации, других организаций и иных лиц.

Возможность создания общественных советов при определенных министерствах и ведомствах может быть закреплена также в положениях о таких министерствах и ведомствах. Так, Положение о Министерстве образования Республики Беларусь, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 октября 2001 года №1554 устанавливает, что при данном министерстве на общественных началах могут создаваться советы по направлениям деятельности из состава работников министерства, представителей иных заинтересованных республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, организаций системы образования, общественных объединений и иных юридических лиц для разработки и осуществления государственной политики в соответствующих направлениях деятельности.

Решение о создании советов принимается, как правило, постановлением Совета Министров на республиканском уровне, решением соответствующего исполкома на местном уровне или приказом соответствующего органа или должностного лица органа, при котором создается совет. В некоторых случаях советы создаются по решению президента. Так, Указом президента Республики Беларусь от 13 июля 1999 года №388 «О Совете по развитию предпринимательства в Республике Беларусь» образован соответствующий совет. Орган, принявший решение о создании общественного совета, как правило, утверждает и положение, регулирующее вопросы создания, целей, возможного членства в общественном совете и другие аспекты. Положения об общественных советах не всегда являются доступными

для широкой общественности, так как в случае принятия решения о создании совета и утверждения положения о нем приказом органа или должностного лица данный приказ не регистрируется в Национальном реестре правовых актов и, соответственно, не публикуется. Это порождает проблему неинформированности общественности о создании и деятельности тех или иных советов, что является особенно заметным в условиях минимального отражения деятельности белорусских общественных советов в Интернете. Так, например, информация о создании Общественного совета по социальной защите населения при управлении по труду, занятости и социальной защите Пинского горисполкома отсутствует как в базах правовой информации, так и на сайте Пинского горисполкома. Еще более затрудненным может являться доступ к составу советов, не говоря уже о координатах и контактах членов советов. Данное утверждение особенно применимо к координационным советам с привлечением общественности. В качестве примера отсутствия информации о составе совета можно привести Общественный координационный экологический совет при Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Недостатком регулирования белорусских общественных советов является также практически полное отсутствие документов, регламентирующих деятельность советов, например регламентов, и определяющих такие вопросы, как формирование и изменение повестки дня, информирование членов совета о проведении очередного заседания и т.п.

Порядок формирования общественных советов

Состав общественных советов в Беларуси утверждается, как правило, органами или должностными лицами органов, принявшими решение о создании соответствующих советов. В таком порядке формируются, например, Общественный координационный совет

в сфере массовой информации, Общественный совет по развитию агроэкотуризма в Гродненской области, Совет по развитию предпринимательства, Координационный совет по вопросам озеленения городских территорий при Брестском городском исполнительном комитете, Национальный совет по гендерной политике при Совете Министров Республики Беларусь, Координационный совет по делам инвалидов Минской области. При этом законодательство не устанавливает возможность и процедуру выдвижения некоммерческими организациями своих представителей в состав советов.

Нормативные акты обычно определяют круг лиц, которые могут входить в состав советов. Однако проблемным моментом белорусского законодательства об общественных советах является отсутствие регулирования соотношения в составе советов представителей государственных и общественных структур (за исключением советов, состоящих исключительно из представителей общественных структур), а также критериев для определения круга общественности, которая может принимать участие в деятельности советов. Отсутствие урегулирования данных вопросов порождает проблему доминирования государственных структур над общественными и небольшой репрезентативности общественных структур в составе советов.

Хорошим примером общественного представительства в совете является пример Общественного совета по социальной защите при управлении по труду, занятости и социальной защите Пинского горисполкома: из 13 членов совета 4 человека представляют общественные организации, 3 — церковные организации, 3 — учебные заведения, 2 — Пинский территориальный центр социального обслуживания населения, 1 — Пинский горисполком.

Порядок формирования состава общественного совета путем назначения, согласно анализу зарубежного опыта, является самым неэффективным способом образования такой структуры, так как порождает зависимость членов общественного совета от органа, при котором он создан, снижает доверие общественности к совету, кроме того, не обеспечивает репрезентативности состава совета.

Однако закрепление иного, помимо назначения, порядка формирования состава общественного совета в белорусском законодательстве встречается крайне редко.

Положение о Консультативном межэтническом совете при Уполномоченном по делам религий и национальностей, утвержденное приказом Уполномоченного по делам религий и национальностей №7 от 23.01.2010 года, определяет порядок избрания членов совета, при котором в состав совета входят граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, относящие себя к национальным меньшинствам и постоянно проживающие в Республике Беларусь, — представители зарегистрированных общественных объединений и их союзов (ассоциаций), которые, в свою очередь, имеют право выдвигать одного представителя в состав совета с делегированием ему полномочий представлять в совете интересы общественного объединения или нескольких общественных организаций. Ходатайство о членстве представителя общественного объединения в составе совета принимается на заседании совета открытым голосованием и представляется на утверждение Уполномоченному.

Процедура выдвижения любыми зарегистрированными общественными объединениями кандидата в члены совета и принятия государственными органами решения по предложенным кандидатурам закреплена нормативными актами, регламентирующими возможность общественного контроля. Такой способ формирования закреплен, например, для Общественной наблюдательной комиссии при Министерстве культуры по охране историко-культурного наследия, Общественной наблюдательной комиссии при Министерстве юстиции, а также областных и Минской городской общественной наблюдательной комиссии при управлениях юстиции облисполкомов и Минского горисполкома.

Примером формирования состава общественного совета в уведомительном порядке является Общественный совет по содействию развитию системы управления совместным домовладением, образуемый при управлении жилищно-коммунального хозяйства

Витебского облисполкома. В положении о данном совете закреплено, что в его состав могут входить любые физические лица и представители юридических лиц, заинтересованные в устойчивом развитии системы управления недвижимым имуществом совместного домовладения. Принятие в члены совета осуществляется на основании поданного заинтересованным лицом заявления. Во исполнение приказа комитета по здравоохранению Мингорисполкома от 29.03.2010 №178 «О создании общественного совета учреждения здравоохранения» в уведомительном порядке формируются также общественные советы при поликлиниках.

Пробелами в белорусском законодательстве об общественных советах являются также вопросы изменения состава таких советов в случае, например, ухода члена общественного совета с должности, возможности участия в работе общественного совета представителей общественного объединения по решению самого общественного объединения, а не конкретного члена общественного объединения.

Деятельность общественных советов

Эффективность деятельности общественных советов прежде всего зависит от взаимного желания и умения сторон вести диалог друг с другом, а также их профессионализма. Однако законодательство играет немалую роль в развитии института общественных советов и превращении их в эффективные площадки для диалога.

Белорусское законодательство знает пример прямого влияния советов с участием общественности на распределение бюджетных средств. В 1992 году был создан Белорусский фонд социальной защиты инвалидов (впоследствии ликвидированный), одной из главных задач которого являлось финансирование программ и отдельных мероприятий по оказанию социальной помощи инвалидам, их социально-трудовой и медицинской реабилитации и вовлечению в общественно-полезную деятельность. Согласно положению о дан-

ном фонде состав правления фонда утверждался Республиканским межведомственным советом по проблемам инвалидов.

Выше уже шла речь о практически полном отсутствии у белорусских общественных советов регламентов их работы. Лишь некоторые положения о советах устанавливают необходимость наличия регламента работы совета. К таким положениям относится Положение о Межведомственном совете по рекламе. Большинство положений не предусматривает периодичности созыва заседаний советов, возможности влияния некоммерческих организаций и их представителей на повестку дня советов.

Общественные советы выполняют функцию согласования интересов государства либо местных сообществ и различных социальных групп посредством консультирования органов власти относительно проводимой ими публичной политики. Соответственно, данные общественные советы призваны принимать, как правило, совещательные решения. В том, что решения общественных советов носят рекомендательный характер, состоит одна из их главных особенностей и слабостей. Проблемным моментом в белорусском законодательстве об общественных советах является отсутствие регламентации и разграничения прав общественных советов и обязанностей государственных органов по отношению к ним, а также нормативного закрепления обязанности государственных органов рассматривать рекомендации общественных советов и выносить по ним решения.

Таким образом, при всем многообразии общественных советов и источников регулирования вопросов их создания и деятельности белорусское законодательство об общественных советах нуждается в совершенствовании. На наш взгляд, необходимо разработать и принять нормативный акт, устанавливающий:

- порядок избрания членов общественных советов от некоммерческих организаций;
- рамочное соотношение в общественных советах представителей общественных и государственных структур;

- критерии для определения круга некоммерческих организаций, представители которых могут принимать участие в работе совета;
- возможность участия в общественных советах представителей некоммерческих организаций, определяемых самими некоммерческими организациями;
- порядок изменения состава общественных советов;
- разграничение прав общественных советов и обязанностей государственных органов по отношения к ним;
- параметры участия общественного совета в разработке проектов нормативно-правовых актов, включая доступ к проектам, концепциям и иным документам государственного органа, при котором создан совет;
- процедуру контроля общественных советов за принятыми решениями.

Общественные советы должны работать на основании регламента, определяющего технические и организационные аспекты их деятельности. Этот регламент целесообразно принимать решением общественного совета, возможно, на основании некоего типового положения либо модельного регламента, учитывающего нюансы функционирования советов разных уровней.

При условии принятия во внимание волеизъявления всех сторон общественный совет может использоваться как переговорная площадка межсекторного взаимодействия для нахождения оптимальных решений в различных сферах государственного управления.

Использованная литература

1. Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

2. Закон Республики Беларусь «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь» от 11 ноября 1991 г. № 1224-XII // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

3. Закон Республики Беларусь «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь» от 9 декабря 2006 г. № 98-З // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

4. Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

5. Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г. № 108-З // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

6. Об утверждении Положения о Консультативном межэтническом совете при Уполномоченном по делам религий и на-

циональностей: Приказ Уполномоченного по делам религии и национальностей от 23 января 2010 г. № 7 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

7. Об утверждении Положения об Экспертном совете при Уполномоченном по делам религий и национальностей и порядке проведения государственной религиоведческой экспертизы: Приказ Уполномоченного по делам религии и национальностей от 23 июля 2007 г. № 28 (в редакции приказа Уполномоченного по делам религии и национальностей от 19 марта 2010 г. № 11) // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

8. Об утверждении Положения об отделе по делам религий и национальностей Гомельского областного исполнительного комитета: Решение Гомельского областного исполнительного комитета от 4 апреля 2007 г. № 266 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

9. О Положении и составе общественного совета при Совете по делам религий облисполкома: Решение Витебского областного исполнительного комитета от 13 сентября 1996 г. № 409 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

10. Об утверждении Положения о координационном совете по вопросам озеленения городских территорий: Решение Брестского городского исполнительного комитета от 26 мая 2009 № 962 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

11. О межведомственном координационном совете по вопросам развития массовой физкультурно-оздоровительной и спортивной работы в отраслевых физкультурно-спортивных клубах при республиканских органах государственного управления и физкультурно-спортивных клубах организаций: Постановление Министерства спорта и туризма Республики Беларусь от 17 мая 2007 г. № 12 //

Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

12. О межведомственном координационном совете по физической культуре и спорту при Министерстве спорта и туризма Республики Беларусь: Приказ Министерства спорта и туризма Республики Беларусь от 5 марта 2004 г. № 215 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

13. О Межведомственном экспертно-координационном совете по туризму при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 1 августа 2000 г. № 1186 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

14. Об утверждении Положения о Межотраслевом совете по среднему специальному образованию: Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 14 августа 2007 г. № 43 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

15. Об утверждении Положения о координационном совете по профессионально-техническому образованию при Министерстве образования Республики Беларусь: Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 29 декабря 2006 г. № 137 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

16. Об утверждении Положения о Межведомственном координационном совете по обеспечению функционирования Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды РБ от 17 ноября 2008 г. №102 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

17. Об общественном координационном экологическом совете при Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей

среды Республики Беларусь: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды РБ от 19 января 2007 г. № 2 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

18. О создании Межведомственного координационного совета по реализации Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, при Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 20 декабря 2004 г. № 39 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

19. О создании Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2009 г. № 129 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

20. О координационном совете по делам инвалидов Минской области: Решение Минского областного исполнительного комитета от 29 апреля 2008 г. 481 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

21. Об утверждении Положения о координационном совете по делам инвалидов Минского городского исполнительного комитета: Решение Минского городского исполнительного комитета от 8 июня 2006 г. №1166 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

22. Положение об областном координационном совете по делам инвалидов: утверждено заместителем председателя Гомельского областного исполнительного комитета П.А. Кириченко // Местные координационные советы по делам инвалидов. Методическое пособие. Официальный сайт Представительства Международного Детского фонда в Республике Беларусь. URL: [http://www.ccf-belarus.

org/rus/library/4a797c9b615e0/4a79921f3be78]. Дата обращения: 20.07.2011.

23. О создании комиссии по делам инвалидов: Решение Пинского городского исполнительного комитета от 19.05.2009 № 584 // Местные координационные советы по делам инвалидов. Методическое пособие. Официальный сайт Представительства Международного Детского фонда в Республике Беларусь. URL: [http://www.ccf-belarus.org/rus/library/4a797c9b615e0/4a79921f3be78]. Дата обращения: 20.07.2011.

24. Список членов Координационного совета общественных объединений и политических партий Могилевской области по состоянию на 1 января 2011 г. Официальный сайт Могилевского облисполкома. URL: [http://region.mogilev.by/ru/page/koordinatsionnyi_sovet_obshchestvennosti]. Дата обращения: 16.07.2011.

25. О создании общественного координационного совета в сфере массовой информации: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 октября 2008 г. № 1625 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

26. Аб Рэспубліканскім грамадскім савеце па справах культуры і мастацтва пры Савеце Міністраў Рэспублікі Беларусь: Пастанова Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь ад 24 лістапада 2010 г. № 1719 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

27. Об утверждении Положения об Общественном совете по проблемам культуры и искусства при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 августа 2000 г. № 1267 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

28. Об утверждении Положения о городском координационном совете по профессиональной ориентации молодежи: Решение Минского городского исполнительного комитета от 18 апреля

2001 г. № 467 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

29. О создании Совета по развитию предпринимательства при Жодинском городском исполнительном комитете: Решение Жодинского городского исполнительного комитета от 26 ноября 2010 г. № 1821 // Официальный сайт Жодинские новости. URL: [http://www.zhodinonews.by/?p=7894]. Дата обращения: 20.07.2011.

30. О координационном методологическом совете по вопросам государственной регистрации и ликвидации (прекращения деятельности) субъектов хозяйствования: Постановление Министерства юстиции от 22 января 2009 г. № 7 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

31. О Совете по развитию предпринимательства в Республике Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 13 июля 1999 г. № 388 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

32. О создании Общественного совета по развитию агроэкотуризма: Приказ Управления физической культуры, спорта и туризма Гродненского облисполкома от 7 декабря 2009 г. № 131 // Официальный сайт БОО «Отдых в деревне». URL: [http://www.ruralbelarus.by/menu.php?form_id=532].

33. О создании общественного совета по развитию агроэкотуризма в Минской области: Приказ Управления физической культуры, спорта и туризма Минского облисполкома от 26 января 2006 г. № 73.

34. О создании Общественного совета при Государственном таможенном комитете Республики Беларусь: Приказ Государственного таможенного комитета Республики Беларусь от 6 марта 2002 г. № 82-ОД.

35. О создании Экспертно-консультативного совета по оценочной деятельности: Постановление Государственного комитета

по имуществу Республики Беларусь от 13 ноября 2009 г. № 64 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

36. О консультативном совете при Министерстве по налогам и сборам Республики Беларусь: Постановление Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь от 16 марта 2007 г. № 48 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

37. О создании Общественного совета по противодействию коррупции при Генеральной прокуратуре Республики Беларусь: Приказ Генерального прокурора Республики Беларусь от 30 декабря 2008 г. № 78.

38. Положение об Общественном совете по содействию развитию системы управления совместными домовладениям, утв. заместителем председателя Витебского облисполкома 23 февраля 2010 г.

39. О Межведомственном координационном совете по оказанию психологической помощи: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 января 2011 г. № 45 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

40. О Республиканском межведомственном совете по проведению реформы в строительной отрасли и сфере жилищно-коммунального хозяйства: Постановление Совета Министров РБ 25 марта 2011 г. № 378 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

41. О межведомственном координационном совете по вопросам охраны территории Республики Беларусь от заноса и распространения вирусных заболеваний: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 мая 2009 г. № 640 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

42. О межведомственном координационном совете при Совете Министров Республики Беларусь по взаимодействию государственных органов, осуществляющих контроль за безопасностью использования продовольственного сырья, продуктов питания и кормовых биодобавок: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 мая 2008 г. № 766 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

43. О создании Межведомственного координационного совета по оказанию противотуберкулезной помощи: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 13 июня 2008 г. № 857 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

44. О Межведомственном координационном совете по комплексному развитию Августовского канала (белорусской части) при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 сентября 2008 г. № 1438 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

45. Об утверждении Положения о районном межведомственном совете по предупреждению венерических, заразных кожных заболеваний и СПИДа: Постановление Витебского районного исполнительного комитета от 10 октября 2008 г. № 1650 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

46. О создании Межведомственного совета по упорядочению работы рынков и повышению эффективности их деятельности: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 ноября 2002 г. № 1641 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

47. О создании Межведомственного координационного антидопингового совета при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 января

2006 г. № 61 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

48. О Межведомственном совете по проблемам профилактики пьянства и алкоголизма при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26 декабря 2003 г. № 1691 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

49. О межведомственном совете по государственной статистике: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 мая 2003 г. № 647 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

50. О Межведомственном совете по рекламе: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 марта 1998 г. № 460 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

51. О создании межведомственного совета по защите прав потребителей: Решение Минского областного исполнительного комитата от 25 августа 1997 г. N 15/11 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.

52. Об общественно-консультативном (экспертном) совете при Министерстве юстиции Республики Беларусь: Приказ Министерства юстиции Республики Беларусь от 27 апреля 2011 г. № 107 // Консультант плюс [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2011.

53. О создании общественно-консультативного совета: Приказ Министерства информации Республики Беларусь от 22 апреля 2011 г. № 74 // Консультант плюс [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2011

54. Положение о Белорусском фонде социальной защиты инвалидов: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 5 августа 1992 г. № 487. URL: [http://www.zoneby.net/legal/n87docs/zk87542i.htm]. Дата обращения: 20.07.2011.

55. Об утверждении Положения о порядке осуществления республиканскими и местными общественными объединениями контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 сентября 2006 г. № 1220 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011

56. Об утверждении Инструкции о порядке образования и деятельности общественных наблюдательных комиссий и личного листа кандидата в члены комиссии: Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь от 15 декабря 2006 г. № 85 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011

57. Общественный совет по противодействию коррупции при Генпрокуратуре Республики Беларусь. Официальный сайт ОО «Минский столичный союз предпринимателей и работодателей». URL: [http://allminsk.biz/content/view/3084/225/]. Дата обращения: 20.07.2011

58. 30 июня в Минске состоится заседание общественного координационного экологического совета. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. URL: [http://mirnyatom.net/6927638/30-iyunya-v-minske-sostoitsya-zasedanie-obshhestvennogo-koordinacionnogo-ekologicheskogo-soveta]. Дата обращения: 20.07.2011.

59. 14 июня 2011 г. в 14.00 в Минприроды пройдет заседание Общественного координационного экологического совета. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. URL: [http://minpriroda.by/ru/news/14-ijunja-2011-g-v-1400-v-minprirody-projdet-zasedanie-obschestvennogo-koordinatsionnogo-ekologicheskogo-soveta_i_914.html]. Дата обращения: 20.07.2011.

60. Состоялось первое заседание секции «По развитию автомобильного транспорта» Общественного совета Минтранса». Офици-

альный сайт ООО «Адлергрупп». URL: [http://www.adlertransport.com/news/64052953d790.html]. Дата обращения: 20.07.2011.

61. При Минюсте создан общественно-консультативный совет. Официальный сайт ОО «Минский столичный союз предпринимателей и работодателей». URL: [http://allminsk.biz/content/view/12635/225/]. Дата обращения: 20.07.2011.

62. Институциональные основы устойчивого развития местных сообществ. Официальный сайт Международного гуманитарно-просветительского фонда «Живое партнерство» URL: [http://www.lpf-belarus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=239:2010-06-17-07-11-56&catid=56:-21&Itemid=75]. Дата обращения: 20.07.2011.

63. Общественные советы. Официальный сайт Белорусского общественного объединения «Отдых в деревне». URL: [http://www.ruralbelarus.by/menu.php?form_id=524]. Дата обращения: 20.07.2011.

64. Общественные советы. Официальный сайт 14-ой центральной районной поликлиники Партизанского района г. Минска. URL: [http://14crp.by/index.php?option=com_content&view=article&id=149:obshestvennsovet&catid=50:last-news&Itemid=181]. Дата обращения: 20.07.2011.

65. Общественный совет по профилактике правонарушений. Официальный сайт Минского института управления. URL: [http://www.miu.by/rus/training/prevent_offence_community.php]. Дата обращения: 20.07.2011.

66. Общественный совет по развитию совместных домовладений создан на Витебщине. URL:[http://eden.by/article/obschestvennyj_sovet_po_razvitiju_sovmestnyh_domovladenij_sozdan_na_vitebschine-17]. Дата обращения: 20.07.2011.

67. При Минсвязи создан Общественный совет. URL: [http://it.tut.by/227217].

68. При поликлиниках Минска создают общественные советы. Новости Беларуси. URL: [http://www.newsby.org/by/2010/04/05/text14111.htm]. Дата обращения: 20.07.2011.

69. Роль Министерства юстиции в осуществлении правовой политики государства//В. Голованов. Текст Online конференции. URL: [http://www.belta.by/ru/conference/i_214.html]. Дата обращения: 20.07.2011.

70. В Беларуси будет создан Общественный совет по развитию культуры и искусства. URL: [http://news.tut.by/culture/193522.html].

71. Общественный совет по нравственности. Христианские новости Беларуси. URL: [http://www.belarusnews.ru/news/orthodox/666-2011-07-11-05-40-57]. Дата обращения: 20.07.2011.

72. Совет по развитию предпринимательства при Минском областном исполнительном комитете. Официальный сайт Миноблисполкома. URL: [http://www.minsk-region.gov.by/index.aspx?id=277]. Дата обращения: 20.07.2011.

73. Прошло первое заседание совета по развитию агроэкотуризма. Официальный сайт Министерства спорта и туризма Республики Беларусь. URL: [http://www.mst.by/ru/press-centre/actual/proshlo-pervoe-zasedanie-sovetanbsp-po-razvitiju-agroekoturizma_i_286.html]. Дата обращения: 20.07.2011.

74. При Министерстве экономики создан общественно-консультативный совет. Официальный сайт Министерства экономики Республики Беларусь. URL: [http://www.economy.gov.by/ru/news/pri-ministerstve-ekonomiki-sozdan-obschestvenno-konsultativnyj-sovet_i_0000000846.html]. Дата обращения: 20.07.2011.

Научное издание

Серия «Беларусь для начинающих»

Мацкевич Владимир Владимирович

Общественный диалог в Беларуси: от народовластия к гражданскому участию

Редактор *Татьяна Водолажская*
Корректор *Алена Плиско*
Обложка *Максим Король*

Подписано к печати 27.10.2012. Формат 60x84/16
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 4,46. Уч.-изд. л. 6,06.
Тираж 350 экз. Заказ № 2185.

ИП Логвинов Игорь Петрович
ЛИ №02330/0494468 от 08.04.2009.
Пр. Независисмости, 19-5, 220050, г. Минск.

ТДА «НоваПринт»
ЛП №02330/0552786 от 25.02.2009.
Ул. Геологическая, 59-4-10, 220047, г. Минск.